Die geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Gestalt des dänischen Regierungssystems

Eine staatsrechtsvergleichende Studie

Abhandlung

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität

zu Bonn

vorgelegt

von

Werner Kath

Ludwig Röhrscheid Verlag
Bonn 1937

Angenommen auf Bericht

der Herren Geh. Hofrat Prof. Dr. Thoma und Dr. Friesenhahn

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis

Seite

Einleitung 1

I. Teil: Geschichtliche Entwicklung des dänischen Staatsrechts

1. Die Staatsverfassung 3
2. Änderungen des Staatsgebiets; insbesondere das Verhältnis Dänemarks zu Island 7

II. Teil: Überblick über die dänischen Verfassungsverhältnisse

1. Kapitel: Einordnung des dänischen Staatswesens
   1. Die heutige Staatsform Dänemarks 9
   2. Spielarten der parlamentarischen Demokratie . . . 10
   3. Die verfassungsrechtliche Ordnung der dänischen Demokratie 13
2. Kapitel: Die Rechtsnatur des Parlamentarismus
   a) Fehlen positiv rechtlicher Bestimmungen; Verfassungsgewohnheitsrecht 16
   b) in England 17
   c) auf dem Kontinent 18
   d) insbesondere in Dänemark 19

III. Teil: Die wichtigsten dänischen Verfassungsinstitute im einzelnen

1. Kapitel: Die Prärogative des Königs
   1. Der Begriff der Prärogative 23
   2. Ernennung und Entlassung der Minister, Auflösung des Folketings 24
   3. Sanktion der Gesetze 30
   4. Sonstige Befugnisse des Königs 35
   5. Persönliche Einwirkungsmöglichkeiten 37
   6. Kritische Würdigung 39
2. Kapitel: Kontrollen und Hemmungen innerhalb des Reichstags
   1. Das Landsting 41
   2. Die dänischen Parteien 47
   3. Parlamentarische Minderheitenrechte 49
   4. Initiativbeschränkungen des Reichstags 52
3. Kapitel: Kontrollen und Hemmungen außerhalb des Reichstags
   1. Die Erschwerung der Verfassungsänderung . . . 52
   2. Die Grundrechte 57
   3. Das richterliche Prüfungsrecht 59
   4. Plebiszitäre Bestandteile des dänischen Staatsrechts . 62
4. Kapitel: Zusammenfassende kritische Würdigung . . . 67

Ausblick 71

Anhang: 1. Text des dänischen Grundgesetzes 74
2. Text des dänisch-isländischen Bündnisgesetzes . . 84

Verzeichnis des Schrifttums

Andersen, Poul: Om ugyldige Forvaltningsakter, Kopenhagen 1924; in deutscher Übersetzung erschienen unter dem Titel: „Ungültige Verwaltungsakte mit besonderer Berücksichtigung der Ungültigkeitsgründe", mit einem Geleitwort von Professor Dr. Richard Thoma, Mannheim-Berlin-Leipzig 1927.

Anschütz, Gerhard: Die Verfassung des deutschen Reiches vom 11. August 1919, 14. Aufl., Berlin 1933; zitiert: „Anschütz".

Anschütz, Gerhard und Thoma, Richard: Handbuch des deutschen Staatsrechts, 1. und 2. Band, Tübingen 1930 und 1932; zitiert: „HdbDStR."

Arnórsson, Einar: Den folkeretlige Forbindelse mellem Island og Danmark, Kopenhagen 1926.

Berlin, Knud: Opløsningsretten overfor lovgivende Forsamlinger, Kopenhagen 1906.

— Den dansk-islandske Forbundslov af 30. November 1918, 2. Aufl., Kopenhagen 1924.

— Bør Afrustningsforslaget ud til Folkeafstemning? Sonderdruck der „Dagens Nyheder", Kopenhagen 1929.

— Den danske Statsforfatningsret, 1. und 2. Band, 3. Aufl., Kopenhagen 1930, 1933, 1934; zitiert: „Berlin".

Blomeyer, Karl: Recht und Gericht in England und Deutschland, Leipzig 1930.

Brusewitz, Axel: Den konsultative Referendum, Uppsala 1921.

— Typologische Verfassungsstudien I und II in „Öffentlichrechtliche Vorträge und Schriften", Heft 2, Königsberg 1930.

Engelstoft, Povl und Wendt, Frantz Wilhelm: Haandbog i Danmarks politiske Historie fra Freden i Kiel til vore Dage, Kopenhagen 1934; zitiert: „Engelstoft".

Fahlbeck, Pontus E.: Die Regierungsform Schwedens, Berlin 1911.

Fleiner, Fritz: Das schweizerische Bundesstaatsrecht, Tübingen 1923.

Giese, Friedrich: Die Verfassung des deutschen Reiches, 8. Aufl., Berlin 1931.

Goos, C. und Hansen, Henrik: Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, Tübingen 1913; zitiert: „Goos-Hansen".

Hansen, V. und Baller, V.: Kommentar til Grundloven, Kopenhagen 1929.

Hatschek, Julius: Englisches Staatsrecht, 1. und 2. Band, Tübingen 1905, 1906.

— Deutsches und preußisches Staatsrecht, 1. und 2. Band, 2. Aufl., Berlin 1930.

Hegelmaier, Leopold: Staatsformen, Stuttgart 1927.

Hildesheimer, Walter: Über die Revision moderner Staatsverfassungen, Tübingen 1918.

Himmelstrup, Jens und Møller, Jens: Danske Forfatningslove og Forfatningsudkast, Kopenhagen 1932.

Holck, Carl Georg: Den danske Statsforfatningsret, 1. und 2. Teil, Kopenhagen 1869.

Huber, Ernst Rudolf: Verfassung, Hamburg 1937.

Jellinek, Georg: Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl., Berlin 1920; zitiert: „Jellinek".

— Besondere Staatslehre in „Ausgewählte Schriften und Reden", Band 2, Berlin 1911.

Keith, Arthur Berriedale: An Introduction to British Constitutional Law, Oxford 1931.

Koellreutter, Otto: Der englische Staat der Gegenwart und das britische Weltreich, Breslau 1930.

— Die politischen Parteien im modernen Staate, Breslau 1926.

Larsen, A. C.: Gennem mange Aar I, Kopenhagen-Kristiania 1915.

Larsen, J. E.: Statsretlige Foredrag og Afhandlinger efter 1848, 1. Abtlg., 3. Band, Kopenhagen 1857.

Low, Sidney: Die Regierung Englands, Tübingen 1908.

Lowell, Lawrence A.: Die englische Verfassung, Band 1, Leipzig 1913.

Lundborg, Ragnar: Islands völkerrechtliche Stellung, Berlin-Grunewald 1934.

Matzen, H.: Grundloven og Folkets Selvstyrelse, Kopenhagen 1873.

— Den danske Statsforfatningsret, 1. bis 3. Teil, 4. Aufl., Kopenhagen 1908/1910; zitiert: „Matzen".

Møller, Ernst: Landstingsopløsning, Kopenhagen 1902.

Neergaard, N.: Under Junigrundloven, 1. und 2. Teil, Kopenhagen-Kristiania 1892 und 1916.

Nipperdey, Hans Carl: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, 1. bis 3. Band, Berlin 1929/30; zitiert: „Grundrechte".

Nyholm, C. V.: Grundtræk af Danmarks Statsforfatning, Kopenhagen 1891.

Pfister, Karl: Die Rettung des parlamentarischen Systems, Tübingen 1932.

Poetzsch-Heffter, F.: Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Aufl., Berlin 1928.

Redslob, Robert: Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form, Tübingen 1918.

Rode, Ove: Paaskekrisen 1920, Kopenhagen 1926.

Savelkouls, Hermann: Das englische Kabinettsystem, München und Berlin 1934.

Schade, Hans: Das Vetorecht in der Gesetzgebung, Stuttgart 1929.

Schmitt, Carl: Verfassungslehre, München und Leipzig 1928.

— Der Hüter der Verfassung, Tübingen 1931, in den Beiträgen zum öffentlichen Recht der Gegenwart, 1.

Stauning, Th.: Parlamentarisme eller Diktatur? 2. Aufl., Kopenhagen 1923.

Stavnstrup, P.: Politik og Demokrati, Kopenhagen 1921.

Thalbitzer, Carl: En dansk Forfatningsændring? in Verbindung mit Boje, Andreas und Hammerich, Kai Fr., Kopenhagen 1923.

Thoma, Richard: „Der Begriff der modernen Demokratie in seinem Verhältnis zum Staatsbegriff" in der Erinnerungsgabe für Max Weber, Band II, S. 37—64, München und Leipzig 1923.

— Artikel „Staat (allgemeine Staatslehre)" im Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Band VII, 4. Aufl., S. 724—756, Jena 1926.

— „Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus" in Recht und Staat im neuen Deutschland, Band I, S. 98—127, Berlin 1929.

— Aus dem Handbuch des deutschen Staatsrechts insbesondere die Paragraphen 43: „Die rechtliche Ordnung des parlamentarischen Regierungssystems“ und 71: „Grundbegriffe und Grundsätze“.
Ulrichsen, H. F.: Politisk Haandbog, Kopenhagen 1932.
Wallengren, Sigfrid: Tvåkammersystemet i Belysning av den danska Författningsrevisionen 1912—1915, Lund 1915.
Wiskinge, F.: Vor Forfatnings Historie gennem Tiderne, 5. Aufl., Kopenhagen 1928.
Wittmayer, Leo: Demokratie und Parlamentarismus, Breslau 1926.
Wolgast, Ernst: Die Kampfregierung, in „Öffentlichrechtliche Vorträge und Abhandlungen“, Heft 1, Königsberg 1929.
— Zum deutschen Parlamentarismus, Berlin 1932.
— Lex Regia. Das dänische und das deutsche Staatsführungsgesetz 1665, 1934, Würzburg 1935.
Zweig, Egon: Die Lehre vom Pouvoir Constituant, Tübingen 1909.

Archiv des öffentlichen Rechts.
Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, Kopenhagen 1848/49.
Le Danemark.
Deutsche Juristen-Zeitung.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts.
Juridisk Tidskrift.
Nordisk administrativt Tidskrift.
Polyteknisk Tidskrift.
Rigsdags-Aarbog, herausgegeben von Fr. Kretz und Friederichsen.
Rigsdagstidende.
Skatteborgeren.
Statsvetenskapelig Tidskrift.
Tidskrift for Retsvidenskab.
Ugeskrift for Retsvæsen.
Zeitschrift der Akademie für deutsches Recht.

Einleitung

Das Staatsleben der Völker wird in den letzten Jahren durch zunehmende Umbildungsvorgänge gekennzeichnet. Wohin man auch blickt, fast überall kann man eine wachsende Unsicherheit wahrnehmen, die schon vielfach zu schweren inneren Kämpfen und Umwälzungen geführt hat. Die im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert als einzig erstrebenswert geltende Staatsform der liberalen Demokratie ist allenthalben bedroht und teilweise schon durch neue, auf politisch wie staatsrechtlich völlig gewandelter Grundlage ruhende Ordnungen ersetzt. Es braucht in dieser Hinsicht nur an die Beispiele Italiens und Deutschlands erinnert zu werden. Ein neues staatspolitisches Denken bricht sich Bahn, und es ist noch garnicht abzusehen, in welchem Maße auch die heute noch als formale Demokratien hervortretenden Staaten von ihm erfaßt werden.

Die staatliche Entwicklung Dänemarks vollzieht sich ohne schwere Erschütterungen in verhältnismäßig ruhigen Bahnen. Im großen und ganzen gleicht sie derjenigen in den meisten übrigen europäischen Demokratien. Wie dort so hat auch hier der Parlamentarismus seinen Einzug gehalten und gibt dem Staatsleben heute das charakteristische Gepräge. Dieser nur eine allgemeine Zeiterscheinung widerspiegelnde Zustand mag der Grund dafür sein, daß der dänischen Verfassung bisher keine große Beachtung zuteil geworden ist. Trotzdem dürfte es nicht ohne Interesse sein, zu erfahren, welche Auswirkungen die großen staatspolitischen Ideen der Umwelt auf diesen außerhalb des europäischen Gefahrenbereichs liegenden Staat gehabt haben und wie es kommt, daß anderswo zu beobachtende Mißstände und Fehler des Parlamentarismus in Dänemark entweder keinen Eingang finden oder doch in wesentlich milderer Form auftreten.

Auch Deutschland wurde nach dem Weltkriege eine kurze Zeit von der parlamentarischen Demokratie beherrscht. Es soll daher in dieser Arbeit der Versuch unternommen werden, auf Grund der Schulung am deutschen Staatsrecht die geschichtliche Entwicklung und gegenwärtige Gestalt des dänischen Regierungssystems in seinen wichtigsten Grundlagen herauszuarbeiten. Die

auf rechtsvergleichendem Boden erfolgende Darstellung wird den dänischen Einrichtungen jeweils entsprechende Erscheinungen der englischen und früheren deutschen Verfassung gegenüberstellen, um auf diese Weise eine kritische Beurteilungsgrundlage zu schaffen. Soweit das deutsche Staatsrecht behandelt wird, ist, wenn im einzelnen nicht ausdrücklich etwas anderes gesagt wird, das Recht der Weimarer Verfassung vom 11. August 1919 gemeint.

I. TEIL:

Geschichtliche Entwicklung des dänischen Staatsrechts

1. Die Staatsverfassung

Die Verfassungsentwicklung Dänemarks hat ähnliche Wege eingeschlagen wie die der meisten übrigen europäischen Monarchien. Insbesondere lassen sich bis zum Ende des 19. Jahrhunderts deutliche Parallelen mit der preußischen Geschichte verfolgen, denn in beiden Ländern haben sich die grundlegenden und richtungändernden Ereignisse sehr ähnlich und fast zur gleichen Zeit abgespielt.

Nachdem der dänische König Friedrich III. im 17. Jahrhundert die Macht des im Reichstag vorherrschenden Adels gebrochen hatte,[1]) erließ er am 14. November 1665 das sogenannte „Königsgesetz“,[2]) welches ihm die unbeschränkte Alleinherrschaft verlieh. Die Periode des Absolutismus dauerte — wie auch in Preußen — etwa bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts. Schon das Revolutionsjahr 1830 war nicht spurlos an Dänemark vorübergegangen und hatte zur Folge, daß der König 1831 Provinzialstände berief, die trotz ihrer nur beratenden Funktion einen nicht geringen Einfluß auf die absolute Königsmacht ausübten und infolgedessen den Weg für die Einführung einer freien Verfassung ebneten.[3])

Hatten sich die Forderungen nach einer demokratischen Verfassungsordnung allmählich gemehrt, so erhielten sie ihren entscheidenden Auftrieb durch die Ereignisse des Jahres 1848, welche auch in Dänemark ernstliche Gärungen verursachten und den eben auf den Thron gelangten König Friedrich VII. veranlaßten, eine Reichsversammlung zum Zwecke der Ausarbeitung einer Verfassung zu berufen. Nachdem die Beratungen abgeschlossen waren, sanktionierte der König den ihm vorgeschlagenen Entwurf am 5. Juni 1849 als das „Grundgesetz des dänischen Reiches“.

1) Goos-Hansen, § 1, S. 1.

2) Auf dänisch: „Kongeloven“. Es ist als einziges geschriebenes Verfassungsgesetz eines absolutistischen Staates bemerkenswert: Wolgast: Lex Regia, S. 15.

3) Berlin, I, § 4, S. 13/14.

Damit war der beinahe zwei Jahrhunderte beherrschende Absolutismus beseitigt und eine Verfassung eingeführt, die, auf den politischen Ideen ihrer Zeit beruhend, im wesentlichen nach dem Vorbild der damals Schule machenden belgischen Verfassung geformt,[4]) die konstitutionelle Monarchie in Dänemark begründete. Das Prinzip der Gewaltenteilung wurde insoweit durchgeführt, als die gesetzgebende Gewalt beim König und Reichstag gemeinsam, die ausübende beim König allein und die richterliche bei unabhängigen Gerichten ruhte. Dem König wurden außerdem einige wichtige Prärogativen zugelegt, die er aber, wie überhaupt alle seine Regierungsakte, nur mit Gegenzeichnung eines Ministers ausüben konnte, der dafür die Verantwortung übernahm und gegebenenfalls vor einem zu diesem Zwecke gebildeten Gerichtshof angeklagt werden konnte. In besonderen Fällen durfte der König ohne Zustimmung des Reichstags provisorische Gesetze erlassen, die aber nicht der Verfassung widersprechen durften und dem Reichstag bei seiner darauffolgenden Sitzung zur Beschlußfassung vorzulegen waren. Der Reichstag wurde in Anlehnung an die belgische Verfassung aus zwei Kammern, dem Folketing und dem Landsting, gebildet, die beide im Gegensatz zu den meisten Verfassungen jener Zeit auf dem allgemeinen Wahlrecht beruhten. Lediglich das passive Wahlrecht zum Landsting wurde an einen für damalige Verhältnisse recht erheblichen Einkommenszensus geknüpft.[5]) Durch diesen krassen Übergang vom Absolutismus zur Demokratie wurden schwer erfüllbare Anforderungen an die politische Reife des Volkes gestellt,[6]) und es ist bezeichnend, daß diese Regelung sehr bald eine Einschränkung erfuhr, um erst im 20. Jahrhundert vollkommen wiederhergestellt zu werden. Die Zuständigkeit des Reichstags erstreckte sich, abgesehen von der allgemeinen Gesetzgebung, auf Mitwirkungsrechte bei den einschneidendsten Regierungsakten, vor allem bei Feststellung des jährlichen Haushaltsplans. Schließlich ist noch zu erwähnen, daß die Verfassung einen Katalog der wichtigsten Freiheitsrechte enthielt, die der Staatsgewalt eine Schranke setzten und, wie überhaupt alle Verfassungsbestimmungen, einem erschwerten Abänderungsverfahren unterlagen.

Diese so eingerichtete Staatsordnung läßt sich als eine liberaldemokratisch-konstitutionelle Monarchie kennzeichnen.

4) Berlin, I, § 5, S. 20.

5) Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848. Sp. 1812; Berlin in Gads Dansk Magasin 1909/10, S. 477.

6) Engelstoft, S. 97.

Die Entwicklung der folgenden Jahre wird weniger durch innere als vielmehr durch die außenpolitischen Ereignisse bestimmt. Die Forderungen des deutschen Bundes nach getrennter Verwaltung der drei durch Personalunion mit Dänemark verbundenen Herzogtümer Schleswig, Holstein und Lauenburg veranlaßten die Regierung zu dem Versuch, die miteinander streitenden Interessen durch teilweises Entgegenkommen in Einklang zu bringen. Die ursprünglich auch für Schleswig gedachte Verfassung von 1849 wurde auf die besonderen Angelegenheiten des eigentlichen Königreichs beschränkt, während für die gemeinsamen Angelegenheiten aller Landesteile nacheinander mehrere besondere Verfassungsgesetze erlassen wurden, die auf Wunsch der deutschen Staaten das monarchisch-konservative Element stärker in den Vordergrund stellten.[7]) Bemerkenswert ist dasjenige vom 2. Oktober 1855, da im Zusammenhang mit ihm zum ersten Male in der Geschichte das von dem dänischen Mathematiker und Staatsmann Andræ ersonnene Verhältniswahlrecht praktisch angewandt wurde.[8]) Schwierigkeiten in Holstein zwangen Dänemark schließlich zur Aufgabe des Versuchs, das ganze Gebiet unter einer gemeinsamen Regelung zusammenzufassen und führten zum Erlaß der Verfassung vom 18. November 1863, die wiederum nur für das Königreich und Schleswig gelten sollte. Hierin sah der deutsche Bund jedoch einen Bruch des von Dänemark gegebenen Versprechens, Schleswig nicht enger an Dänemark zu binden als an Holstein und schritt im folgenden Jahre zum Kriege, der mit dem Verlust der drei Herzogtümer an Preußen und Österreich endete.

Hiernach ergab sich der widersinnige Zustand, daß zwei verschiedene Verfassungen für dasselbe Gebiet galten. Beide lagerten übereinander und betrafen einerseits die besonderen Angelegenheiten des Königreichs, andererseits die nunmehr auch auf dieses beschränkten gemeinsamen Angelegenheiten Schleswigs und Dänemarks. Um diesem Mißstand abzuhelfen, wurde am 28. Juli 1866 eine einheitliche Verfassung erlassen, die im Vergleich zu der des Jahres 1849 weitaus konservativer gestaltet war. Vor allem kam das in den Regeln über die Zusammensetzung des Landstings zum Ausdruck, welches auf der Grundlage einer umständlichen Mischung von allgemeinem und Zensuswahlrecht gebildet wurde.

Da Dänemark in der Folgezeit keine wesentlichen außenpolitischen Schwierigkeiten zu überwinden hatte, rückte die Innen-

7) Berlin, I, § 6, S. 23.
8) Goos-Hansen, § 1, S. 7; Berlin, I, § 6, S. 25.

politik mehr in den Vordergrund des Interesses. Zu Anfang der siebziger Jahre begann ein lange währender, an die preußischen Vorgänge der Jahre 1862/66 erinnernder Verfassungskonflikt, in dem das Folketing seine durch den maßgebenden Einfluß auf den Staatshaushalt ohnehin begründete Vorzugsstellung auch auf die Beherrschung der Regierung auszudehnen suchte. Der Kampf nahm immer schärfere Formen an und führte 1885 zur Verwerfung des Staatshaushaltsplans im Folketing. Die sich auf das konservative Landsting stützende Regierung wehrte sich aber und regierte neun Jahre lang mit Hilfe von provisorischen Finanzgesetzen.[9]) Im Jahre 1895 wurde ein Kompromiß geschlossen, der zwar zunächst einen scheinbaren Erfolg für das weiteramtierende Kabinett brachte, aber schließlich doch mit der Anerkennung der vom Folketing erhobenen Forderungen endete. Die letzte Landstingsregierung dankte 1901 ab, und seitdem sind alle Regierungen in Anlehnung an das Folketing gebildet worden.[10]) Damit hatte der Parlamentarismus als sogenannter „Folketingsparlamentarismus" seinen Einzug in Dänemark gehalten und ist seitdem, wie auch in den meisten übrigen europäischen Monarchien, ohne Unterbrechung geübt worden.[11])

Die scharfen konstitutionellen Konflikte des ausgehenden 19. Jahrhunderts weckten den Wunsch nach einer erneuten Verfassungsrevision, die auch im Jahre 1915 durchgeführt wurde. Wiederum spielten sich die hartnäckigsten Kämpfe um die Frage der Zusammensetzung des Landstings ab. Sie endeten damit, daß es wieder eine rein demokratische Grundlage erhielt und sich jetzt nur noch dadurch vom Folketing unterscheidet, daß man ihm durch eine andere Gestaltung des Wahlsystems einen retardierenden und hemmenden Einfluß zu sichern gesucht hat. Die übrigen Änderungen betrafen hauptsächlich die Einführung des obligatorischen Verfassungsreferendums sowie Vorkehrungen, welche den Erlaß des Haushaltsplans in Form eines provisorischen Gesetzes in Zukunft verhindern sollten.

Diese Verfassung, die im Jahre 1920 infolge des Rückerwerbes von Nordschleswig nur unwesentlich geändert wurde, ist die Grundlage des heute in Dänemark geltenden Staatsrechts. Erwähnt muß nur noch werden, daß die Regierung augenblicklich eine Verfassungsänderung betreibt, welche in ihrem Hauptpunkt auf die

9) Goos-Hansen, § 18, S. 33.
10) Abgesehen von zwei kurzlebigen Geschäftsministerien im Jahre 1920.
11) Berlin, I, § 7, S. 30.

Beseitigung des Landstings abzielt. Ferner soll das Wahlalter auf 21 Jahre herabgesetzt und das Anwendungsgebiet von Volksabstimmungen erweitert werden.[12])

2. Veränderungen des Staatsgebiets; insbesondere das Verhältnis Dänemarks zu Island

Von der Abtretung Norwegens an Schweden im Jahre 1814 bis zu dem bereits erwähnten Verlust der drei deutschen Herzogtümer traten in dem Gebietsbestand des dänischen Reiches keine Änderungen ein. Nachdem Dänemark den nördlichen Teil Schleswigs nach dem Weltkriege zurückerhalten hatte, gliederte es ihn derartig in das Königreich ein, daß er heute als integraler Bestandteil des dänischen Einheitsstaates anzusehen ist. Während des Weltkrieges wurden die westindischen Jungferninseln an die Vereinigten Staaten von Amerika verkauft.

Eine wichtige Gebietsveränderung trat im Jahre 1918 durch das Ausscheiden Islands aus dem dänischen Staatsverband ein. Ursprünglich gehörte die Insel zu Norwegen, verblieb aber nach dessen Verlust bei der dänischen Krone. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts stellten die Isländer Forderungen nach weitgehender Selbständigkeit, die trotz teilweiser Befriedigung durch Dänemark immer umfassender wurden und schließlich mit dem Anspruch auf Zuerkennung der vollen Souveränität endeten.[1]) Dänemark gab diesem Verlangen im Jahre 1917 nach, erkannte Island vorbehaltlos als unabhängigen Staat an und schloß mit ihm einen als Gesetz der beiden Länder erlassenen Bündnisvertrag, der am 1. Dezember 1918 in Kraft getreten ist.

Dieser Vertrag ist in mehrfacher Hinsicht bemerkenswert. Unter anderem regelt er das zukünftige Verhältnis der beiden Staaten zueinander. Nach der herrschenden Auffassung begründet er eine Realunion,[2]) die allerdings nur darauf beruht, daß die Gemeinsamkeit des Königs durch eine für beide Staaten geltende, nicht ohne gegenseitiges Einverständnis abänderbare Thronfolgeordnung gewährleistet ist. Alle übrigen scheinbar in ähnliche Richtung weisenden Bestimmungen können bei näherer Betrachtung nicht als Grundlage einer Realunion angeführt werden. So vor

12) Rigsdagstidende 1936/37, Folketingets Forhandlinger, Sp. 1456 ff.

1) Engelstoft, S. 317.

2) Berlin: Den dansk-islandske Forbundslov, S. 38; Arnórsson, S. 35; Thoma im Handwbch. d. Staatsw., Bd. VII, S. 740; a. A. Lundborg, S. 121/24.

allem nicht die Regelung, daß Dänemark die auswärtige Vertretung Islands übernommen hat, denn diese ist nur aus praktisch-finanziellen Erwägungen heraus getroffen worden und begründet keine gemeinsame Außenpolitik der beiden Länder.[3]) Der § 7 des Bündnisgesetzes sagt ausdrücklich, daß Dänemark „im Auftrage Islands" (paa Islands Vegne) dessen außenpolitischen Belange wahrnimmt. Auch der beiden Staaten gemeinsame Beratungsausschuß eignet sich infolge seiner nur beratenden Zuständigkeit nicht als Grundlage einer Realunion.[4]) Die zunächst nur als Provisorium beibehaltene Zuständigkeit des dänischen Höchstgerichts in isländischen Sachen ist durch die Errichtung eines eigenen obersten isländischen Gerichtshofs inzwischen auch fortgefallen. Ein gemeinsames Staatsbürgerrecht besteht nicht; es wurde nur bestimmt, daß beide Länder den Staatsbürgern des anderen Landes gleiche Rechte gewähren. Gemäß § 93 der dänischen Verfassung können zum Beispiel Isländer in Dänemark Beamte sein sowie bei den Reichstagswahlen wählen und gewählt werden.

Die gemeinsame Thronfolgeordnung bildet also die alleinige Grundlage der Realunion. Infolge der getrennten Außenpolitik haben beide Staaten nicht einmal Krieg und Frieden gemeinsam. Die Verbindung ist daher eine äußerst lose und muß angesichts der Kündbarkeit des Vertrages vom Jahre 1940 ab zudem als eine sehr labile bezeichnet werden. Zu beachten ist allerdings, daß die Kündigung an Voraussetzungen gebunden ist, die sich aller Wahrscheinlichkeit nach schwer erreichen lassen werden. Sie ist nämlich nur dann gültig, wenn sich zwei Drittel der Mitglieder der Volksvertretung dafür aussprechen und in einer Volksabstimmung, an der sich 75 Prozent der Wahlberechtigten beteiligen, 75 Prozent der abgegebenen Stimmen ebenfalls für die Aufhebung lauten. Mit Recht ist aber die Vermutung ausgesprochen worden, daß die Staaten den Vertrag durch eine freiwillige Vereinbarung aufheben werden, wenn eine große Mehrheit dafür ist.[5])

Nach dem Erlöschen des Vertrages bleibt lediglich eine Personalunion übrig, die durch eine im freien Belieben der beiden Staaten stehende Verfassungsänderung jederzeit aufgehoben werden kann.

3) Lundborg, S. 102/04.
4) Arnórsson, S. 35.
5) Alf Ross in Ugeskrift for Retsvæsen 1929, S. 297/300.

II. TEIL:

Überblick über die dänischen Verfassungsverhältnisse

1. Kapitel:

EINORDNUNG DES DÄNISCHEN STAATSWESENS

1. Die heutige Staatsform Dänemarks

Da sich in Dänemark dieselbe Entwicklung vollzogen hat, die in allen übrigen europäischen konstitutionellen Monarchien zum Parlamentarismus führte, ist die wirkliche Gestaltung des heutigen Regierungssystems wesentlich verschieden von der durch die Juniverfassung des Jahres 1849 ursprünglich geschaffenen Ordnung. Wenn man dem heute wie vor beinahe 90 Jahren gleichen Wortlaut des die Gewaltentrennung begründenden § 2 der Verfassung trauen dürfte, so stünde der König einerseits als Exekutivoberhaupt der Legislative und den Gerichten, andererseits als Faktor der Legislative dem Reichstag vollkommen gleichberechtigt gegenüber. Er wäre nur durch das Erfordernis der ministeriellen Gegenzeichnung in der Ausübung seiner Rechte beschränkt. Infolge der Anerkennung des parlamentarischen Prinzips vor beinahe vierzig Jahren hat diese Macht des Königs aber insofern eine wesentliche Einschränkung erfahren, als er nur mit Ministern regieren kann, die vom Vertrauen einer unbestrittenermaßen auch die Mehrheit der Wählerschaft repräsentierenden Folketingsmehrheit getragen sind. Wenn nachfolgend das Wort Parlamentarismus gebraucht wird, so ist darunter ein in dieser Weise sich regelndes Regierungssystem zu verstehen, in dem das Parlament den entscheidenden Einfluß auf den Bestand der Regierung besitzt.[1])

Damit ist eine Entwicklungsstufe erreicht, wie sie in England schon lange besteht und in Deutschland durch die Weimarer Verfassung ausdrücklich angeordnet war. Hat ein englisches Kabinett seine parlamentarische Grundlage im Unterhaus verloren, so ist der König verpflichtet, die Minister zu entlassen und eine den veränderten Parteiverhältnissen angepaßte neue Regierung zu bil-

1) Thoma im Archiv für öfftl. Recht, Bd. 40, S. 235.

den.[2]) Ähnlich verhielt es sich hinsichtlich der Pflichten des deutschen Reichspräsidenten.[3]) Hierdurch wird der auf dem Prinzip der gegenseitigen Hemmung beruhende Dualismus zwischen Exekutive und Legislative ersetzt durch einen gewaltenvereinigenden Monismus, der die Volksvertretung normalerweise zum Beherrscher der ausübenden Gewalt macht. In Dänemark fällt die beherrschende Rolle, wie auch in allen übrigen parlamentarisch regierten Staaten mit Zweikammersystem, der Volkskammer zu.

Eine notwendige Voraussetzung für den Parlamentarismus ist, daß sich innerhalb der Volksvertretung Gruppen bilden, die einerseits den Willen des Volkes zu erforschen und organisieren suchen und andererseits sich als die Bewerber um die Ministerämter präsentieren.[4]) So treten uns auch in Dänemark festgeformte Parteien entgegen, die sich im 19. Jahrhundert gebildet und im 20. Jahrhundert zu straffen Organisationen ausgebaut haben. Das Wahlrecht zum Reichstag ist nach den Grundsätzen der Verhältniswahl geregelt, sodaß die Entwicklung ähnlich wie in Deutschland und im Gegensatz zu England zu einem Vielparteiensystem geführt hat, in welchem es unwahrscheinlich ist, daß eine Partei jemals die absolute Mehrheit im Folketing erringen wird. Gleichzeitig ist hierdurch die Möglichkeit ausgeschaltet, daß eine Wählerminderheit unter Umständen der Mehrheit ihren Willen aufzwingen kann und die Notwendigkeit von Koalitionsregierungen begründet. In der Tat sind seit 1901 alle parlamentarischen Regierungen aus Parteikoalitionen hervorgegangen.

Dieses sind die wesentlichen Unterschiede von dem durch die erste konstitutionelle Verfassung geschaffenen Zustand, sodaß man den heutigen dänischen Staat als einen auf liberal-demokratischer Grundlage beruhenden repräsentativ-parlamentarischen Parteienstaat mit erbmonarchischer Spitze bezeichnen kann, in dem der Schwerpunkt der Macht beim Folketing und den von dessen Mehrheit abhängigen Ministern liegt.[5])

2. Spielarten der parlamentarischen Demokratie

Wenn in einem Staate das Parlament die Macht erobert, ohne daß durch eine formelle Verfassungsänderung ein Ausgleich geschaffen wird, so erscheint das Gleichgewicht der Staatsgewalten

2) Thoma im HdbDStR., Bd. I, S. 504.
3) Siehe Art. 54 der Reichsverf.
4) Thoma im HdbDStR., Bd. I, S. 190.
5) Berlin, I, § 26, S. 225.

zunächst gestört. Das wirft die Frage auf, in welchem Maße bestehende oder neu zu schaffende Einrichtungen in der Lage sind, eine mißbräuchliche Machtentfaltung zu verhindern.

Es ist hier nicht beabsichtigt, ein Werturteil über den Parlamentarismus abzugeben; Tatsache ist aber, daß er in vielen modernen Staaten immer noch als die relativ beste Lösung des Problems einer möglichst allen Volksschichten gerecht werdenden Herrschaftsordnung gilt. Mittelbar verwirklicht er jedenfalls die Forderung der formalen Demokratie, daß alle Staatsgewalt vom Volke auszugehen hat, wenn zugleich die Volksvertretung auf Grund des allgemeinen Wahlrechts gewählt wird. In besonderem Maße ist dies der Fall in einer Monarchie, wo das Haupt der Exekutive keine demokratische Grundlage besitzt.

Auch der Anhänger des parlamentarischen Regierungssystems wird zugeben, daß es nur ein Mittel sein kann, um den jeweils vorherrschenden Willen des Volkes zur Ausführung zu bringen und daher mindestens insoweit modifiziert werden muß. Da eine Partei im allgemeinen nur einen Volksteil repräsentiert, ist weiterhin die Gefahr vorhanden, daß eine geringfügige Mehrheit einer großen Minderheit ihren Willen aufzwingt. Diese erscheint mindestens bis zu einem gewissen Grade schutzbedürftig, da sonst einer einmaligen Wahlentscheidung eine übersteigerte Bedeutung zugemessen würde. [1]) Ferner ist Vorsorge zu treffen, daß die wechselnden Regierungen ihre gegenseitigen Regierungsakte nicht wieder beseitigen und dadurch eine unentbehrliche Stetigkeit der staatlichen Entwicklung gefährden.

Schon Montesquieu und die ihm folgenden Staatsdenker haben Mittel und Wege gesucht, um die ungebührliche Machtentfaltung einer Staatsgewalt auf Kosten einer anderen zu verhindern. Das infolge des Sieges der Parlamente über die ausübende Gewalt scheinbar neu entstandene Problem ist dasselbe geblieben. Während man früher vor allem bestrebt war, Gefahren, die aus dem Bereiche der Regierung drohten, zu bannen, sucht man heute in erster Linie nach einem Schutz vor der Allgewalt der Parlamentsmehrheit.[2])

Die von Montesquieu erhobene Forderung nach einer Dreiteilung der Gewalten und ihres gegenseitigen Gleichgewichts hat zwar in den Vereinigten Staaten von Nordamerika ihre Verwirklichung gefunden, vermochte sich aber in einem Hauptpunkt in

1) Pfister, S. 13.
2) C. Schmitt im Archiv für öfftl. Recht, Bd. 55, S. 176.

Europa nicht durchzusetzen.[3]) Man fand sich jedoch nicht mit den gegebenen Tatsachen ab, sondern versuchte vielfach durch ein neuartiges Gewaltenteilungssystem [4]) andere wirksame Gegengewichte zu schaffen. Brusewitz [5]) hat diesen Vorgang folgendermaßen treffend zum Ausdruck gebracht: „Auf der Höhe seiner Macht scheint das Parlament seine Autorität verloren zu haben, und das Bedürfnis nach Kontrolle gegen seine Machtausübung gewinnt an Aktualität."

In welchem Maße solche Grenzen und Hemmungen der Parlamentsmacht in den einzelnen Staaten bestehen oder neu geschaffen sind, hängt von der Eigenart und der geschichtlichen Entwicklung des betreffenden Volkes ab. Es gibt Verfassungen, die dem Parlament eine beinahe absolute Machtentfaltung gestatten und andere, die durch Einschaltung mannigfaltiger Hindernisse dessen Wirksamkeit wesentlich beeinträchtigen. Zwischen diesen beiden Extremen lassen sich die Möglichkeiten beliebig variieren. Als Gegenpole kann man einerseits die französische und andererseits die Weimarer Verfassung hinstellen. Die erstere verwirklicht einen beinahe völlig gegengewichtslosen Parlamentarismus,[6]) während die letztere den Reichstag mit einem reichhaltigen System von Gegengewichten umgab, welches Brusewitz zu dem Vergleich mit einem sinnreich eingerichteten Kontrollapparat veranlaßte, der dazu bestimmt war, das Kraftzentrum Reichstag zu regulieren und das erstrebte, aber ständig bedrohte Gleichgewicht aufrechtzuerhalten.[7])

Innerhalb dieses Rahmens lassen sich die Regierungssysteme der meisten parlamentarischen Demokratien einordnen, mögen es Monarchien oder Republiken sein. In allen solchen Staaten sind Kräfte wirksam, die dem Parlament als mehr oder minder starke Gegenspieler gegenübertreten. Ein Blick in die Weimarer Verfassung zeigt, aus welch verschiedenen Gesichtspunkten solche Einrichtungen geschaffen werden können. Sie beruhen hier hauptsächlich auf der einflußreichen Stellung des Staatsoberhauptes, ferner auf unmittelbar-demokratischen, föderalistischen und liberalen Grundsätzen, in welch letzteren das Vorhandensein von Minderheitenrechten, Verfassungsänderungs-Erschwerungen und rechtsstaatlichen Elementen eingeschlossen ist.[8])

3) Jellinek, 3. Buch, 18. Kap., II, 1, S. 616.
4) Thoma im Handwbch. d. Staatsw., Bd. VII, S. 736.
5) Typologische Verfassungsstudien, I, S. 16.
6) Thoma im Handwbch. d. Staatsw., Bd. VII, S. 735.
7) A. a. O., II, S. 33.
8) Thoma im HdbDStR., Bd. I, S. 196/98.

Im folgenden soll nun herausgearbeitet werden, inwieweit die Organisation der obersten Staatsgewalten in Dänemark ein gegenseitiges Hemmungsverhältnis begründet und ob sonstige Einrichtungen vorhanden sind, die der Mehrheit des Parlaments einen wirksamen Widerstand entgegensetzen können.

3. Die verfassungsrechtliche Ordnung der dänischen Demokratie

Es ist bereits gesagt worden, daß die ursprünglich beabsichtigte Dreiteilung der Gewalten zum Zwecke der gegenseitigen Hemmung im Verhältnis der Legislative zur Exekutive nicht mehr wirksam ist. Nur noch die Gerichte nehmen, wie auch in allen anderen parlamentarischen Staaten, eine unabhängige Stellung ein. Verfehlt wäre aber die Annahme, daß die Trennung von Gesetzgebung und Verwaltung vollständig aufgegeben sei. Richtig ist nur, daß sie insofern aufgehoben ist, als schwere politische Konflikte nicht mehr möglich sind. Im Sinne einer Verteilung der Zuständigkeiten, in die sich die Staatsgewalten gegenseitig grundsätzlich nicht einzumischen haben, ist sie unbedingt notwendig und vorhanden. Aber auch eine mittelbare Beeinflussung der Regierung durch den Reichstag ist bis zu einem gewissen Grade ausgeschlossen. Während sich die Regierung vielfach in minder wichtigen Angelegenheiten den Forderungen des Reichstags widersetzen kann, ohne daß dieser ihr sein Mißtrauen aussprechen wird,[1]) kann sie andererseits bei wichtigen Entscheidungen, wenn sie eine Niederlage im Reichstag befürchtet, diesen auflösen und versuchen, sich eine neue Mehrheit zu schaffen. In England ist die Entwicklung sogar dahingegangen, daß das Kabinett, obwohl als Rechtsinstitut der englischen Verfassung unbekannt, im Laufe der Zeit dem Parlament gegenüber zur beherrschenden Macht geworden ist.[2]) Das ist aber erklärlich, weil die Mitglieder des Kabinetts und ihr Führer, der Premierminister, regelmäßig aus der Unterhausmehrheit entnommen werden müssen und deswegen, wie man es auch oft ausgedrückt hat, nur einen Exekutivausschuß der herrschenden Partei darstellen.[3])

Sind sich Regierung und Reichstag über eine zu treffende wichtige Maßnahme einig, deren Durchführung in den Zuständigkeitsbereich des Königs gehört, so ist dazu seine Unterschrift

1) Für Deutschland siehe Thoma im HdbDStR., Bd. II. S. 118.
2) Low, Kap. V, S. 77; Savelkouls, VI, 3, S. 262.
3) Low, Kap. II, S. 15/16.

erforderlich. Im konstitutionellen Staate konnte er seine Mitwirkung frei verweigern. Die Frage, ob er auch im parlamentarisch regierten Staat ein solches eigenes Entschließungsrecht besitzt, ist nicht leicht zu beantworten. Soviel läßt sich aber auch bei nur oberflächlicher Betrachtung sagen, daß er imstande sein muß, die Anwendung seiner Prärogativen bis zu einem gewissen Grade frei zu verweigern, weil sonst das Institut der Monarchie völlig sinnlos und überflüssig wäre. Außerdem ist es ein wesentliches Attribut der Monarchie, daß sie sich zumindest ihrer eigenen Abschaffung widersetzen kann.[4]) Demgegenüber besitzt zum Beispiel der französische Staatspräsident überhaupt keinen entscheidenden politischen Einfluß und ist als Repräsentationsfigur vollkommen vom Parlament abhängig, da sein zwar formell bestehendes Auflösungsrecht der Deputiertenkammer niemals angewandt worden und infolgedessen obsolet geworden ist.[5])

Insoweit wie der dänische König nicht mehr in der Lage ist, seine Vorrechte kraft eigenen Willensentschlusses auszuüben, hat sich die Gewaltentrennung, die im konstitutionellen Staate zwischen der königlichen Regierung und dem Reichstag bestand, heute zwischen den König und die vom Folketing abhängigen Minister verlagert. Unter diesem Gesichtspunkt läßt sich für die Erfassung der Stellung des Königs die von Benjamin Constant begründete Lehre vom „pouvoir neutre", wenn auch in eingeschränktem Sinne, gut verwenden.[6]) Nach dieser Lehre ist der König Inhaber einer neben der ausübenden Gewalt gedachten eigenen neutralen Gewalt,[7]) die ihn dazu befähigen soll, als ein über den Parteien stehender Vermittler in bedrohlich zugespitzten Lagen von sich aus einen mäßigenden Einfluß geltend zu machen, damit schädigende Störungen im Staatsgefüge vermieden werden. Vor allem hat er auch darauf zu achten, daß den Minderheiten kein Unrecht zugefügt wird. Wie sich dieses Verhältnis des Staatsoberhauptes zur Regierung im einzelnen ausgestaltet, hängt von mancherlei sachlichen und persönlichen Umständen ab und spottet zum Teil jeglicher Formulierung. Je nach dem individuellen Verfassungsbau eines Staates findet dessen Oberhaupt einen mehr oder minder großen Spielraum für eine eigene Einflußnahme. Während zum Beispiel der deutsche Reichspräsident sehr weitgehende Einwirkungsmöglichkeiten besaß, kann der englische König nur in ganz

4) Jellinek, 3. Buch, 20. Kap., II, 1, c, S. 684; Hegelmaier, VII, S. 45.
5) Thoma im Handwbch. d. Staatsw., Bd. VII, S. 735.
6) C. Schmitt: Der Hüter der Verfassung, III, 1, S. 132 ff.
7) C. Schmitt, a. a. O., S. 132.

wenigen und seltenen Fällen einen persönlichen Einfluß geltend machen. Welche Stellung der dänische König in dieser Hinsicht einnimmt, wird noch Gegenstand näherer Untersuchung sein.

Auch innerhalb des Reichstags besteht infolge seiner Zusammensetzung aus zwei Kammern ein Hemmungsverhältnis, das durch die weitgehende Durchführung des Trennungsprinzips stark betont ist. Wenn auch die beiden Tinge formell gleichberechtigt sind, so ist das Landsting doch von jeher, besonders aber seit der Jahrhundertwende, stark in den Hintergrund getreten. Der wesentliche Teil der gesetzgebenden Gewalt des Reichstags hat sich auf das Folketing verlagert, sodaß man in dieser Hinsicht von einer ähnlichen Aufspaltung der Legislative sprechen kann, wie sie vorstehend bei der Exekutive im Verhältnis des Königs zum Ministerium festgestellt wurde. Trotzdem wird aber die Existenz einer ersten Kammer in Monarchien als eine der wichtigsten Kontrollen angesehen. Es wird daher noch genauer zu prüfen sein, welche Bedeutung das Landsting im dänischen Staatsleben erlangt hat. Unter ähnlichen Gesichtspunkten ist zu untersuchen, ob sonstige Beschränkungen oder Minderheitenrechte innerhalb der beiden Tinge bestehen.

Als wirklich unabhängige Gewalt treten die Gerichte der Gesetzgebung und Verwaltung gegenüber. Zwar werden die Richter vom König ernannt, sind dann aber in ihrer richterlichen Tätigkeit nur dem Gesetz unterworfen und lediglich durch Richterspruch absetzbar.[8]) Diese Unabhängigkeit findet sinnfälligen Ausdruck darin, daß die richterliche Gewalt den Gerichten als unmittelbaren Staatsorganen übertragen ist[9]) und daher die Rechtsprechung nicht im Namen des Königs ausgeübt wird.[10]) Damit ist die anderswo nur noch auf bloßer Fiktion beruhende Anschauung, daß der Monarch alle Gewalten in sich vereinigt,[11]) für Dänemark in nüchterner Erkenntnis der Wirklichkeit auch formell beseitigt. Die Gerichte spielen insofern eine verfassungsmäßig bedeutsame Rolle, als sie berechtigt sind, jede Frage bezüglich der Grenzen der obrigkeitlichen Gewalt zu entscheiden,[12]) und sie sich darüber hinaus das erweiterte Prüfungsrecht der Gesetze auf ihre materielle Verfassungsmäßigkeit hin zugelegt haben.

8) §§ 17, 71 d. Verf.
9) § 2, Satz 3 d. Verf.
10) Matzen, III, § 14, S. 256; Goos-Hansen, § 80, S. 161.
11) Jellinek, 3. Buch, Kap. 20, II, 1, c, S. 677.
12) § 70 d. Verf.

Das grundsätzlich durchgeführte Dreiteilungsprinzip ist seit dem Jahre 1915 durch eine wichtige Ausnahme durchbrochen. Für Verfassungsänderungen wurde nämlich die obligatorische Volksabstimmung eingeführt und damit die schon früher bestehende Änderungserschwerung dahin ausgebaut, daß nunmehr auch die Wählerschaft als unmittelbare Mitausüberin der obersten Staatsgewalt auftritt.

Es ergibt sich, daß der Parlamentarismus in Dänemark auf Voraussetzungen gestoßen ist, die ihm keineswegs eine uferlose Entfaltungsmöglichkeit bieten. Seine Beschränkungen beruhen zunächst auf dem Einfluß, den der König ausüben kann, ferner auf Einrichtungen innerhalb des Reichstags und schließlich auf Faktoren, die außerhalb des Reichstags wirksam sind. Dieser Anordnung folgend sind die einzelnen Institutionen auf ihre verfassungsrechtliche Ordnung und verfassungsdynamischen Funktionen hin zu untersuchen, wobei zur Veranschaulichung jeweils entsprechende Einrichtungen des englischen Staates und der Weimarer Verfassung zum Vergleich herangezogen werden sollen.

Um die Position des dänischen Königs mit einiger Sicherheit auch rechtlich bestimmen zu können, muß zunächst noch eine, wenn auch nur theoretisch wichtige Frage geklärt werden: die Frage nämlich, ob der Parlamentarismus bisher in geschriebenen oder ungeschriebenen Rechtssätzen einen Niederschlag gefunden hat.

2. Kapitel:

DIE RECHTSNATUR DES PARLAMENTARISMUS

a) Die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems war in Dänemark möglich, weil die Verfassung dem Reichstag eine Reihe wichtiger Einwirkungsmöglichkeiten auf die Verwaltung des Staates gegeben hat, von denen insbesondere die Ministerverantwortlichkeit und die Mitwirkung bei der Feststellung des jährlichen Finanzetats zu erwähnen sind. Mit Hilfe des letzteren Mittels gelang es auch schließlich dem Folketing, seine Suprematie durchzusetzen, und es ist nicht richtig, wenn Georg Jellinek [1]) Dänemark als einen nichtparlamentarischen Staat bezeichnet, weil dort keine ausgebildete Ministerverantwortlichkeit bestehe. Diese Verfassungsregelungen waren aber lediglich die Voraussetzungen

1) Besondere Staatslehre, S. 285.

für die Einführung, und es ist — im Gegensatz zur Weimarer Verfassung — nirgends eine Bestimmung zu finden, die ausdrücklich oder stillschweigend parlamentarische Regierung anordnet.

Ob sich der dänische Parlamentarismus bereits eine ungeschriebene Rechtsgrundlage geschaffen hat, ist abhängig von der Beantwortung der Vorfrage, ob und inwieweit ein Verfassungsgewohnheitsrecht anzuerkennen ist. Daß sich überhaupt ein solches bilden kann, wird von kaum jemand angezweifelt; bestritten ist nur, unter welchen Voraussetzungen es entstehen kann und welche Gebiete ihm verschlossen sind.

b) Eine grundsätzliche Verschiedenheit der Auffassungen herrscht hinsichtlich der englischen Verfassung, die nur zum Teil in Gesetzen niedergelegt ist und in ihren wichtigsten Einrichtungen auf einer Reihe althergebrachter Gewohnheiten beruht. Die Staatsrechtler des Kontinents kommen meistens zu dem Ergebnis, daß die Grundregeln des englischen Staates Gewohnheitsrecht sind. Savelkouls [2]) hat aber überzeugend nachgewiesen, daß bei Messung der englischen Erscheinungen am englischen Rechtsbegriff ein Unterschied zwischen den das englische Staatsgebäude tragenden ungeschriebenen Regeln, die er die Abreden der Verfassung nennt, und den englischen Rechtsregeln gemacht werden muß. Während der Engländer als Recht nur anerkennt, was durch richterliche Entscheidung in das common law aufgenommen oder vom Parlament als Gesetz beschlossen ist,[3]) gehört für den kontinentalen Juristen die Sanktion durch den Richter nicht notwendig zum Rechtsbegriff. Es wird auch ausdrücklich hervorgehoben, daß in England nicht schon dadurch Recht entsteht, daß etwas lange Zeit hindurch in der Überzeugung, das Recht zu verwirklichen, geübt worden ist.[4]) So kommt es, daß Regeln, die der Engländer als bloße conventions of the constitution [5]) betrachtet, anderswo als Rechtssätze angesehen werden. Es ist zwar der Versuch unternommen worden, einige wichtige Konventionalregeln als Rechtsregeln nachzuweisen mit der Begründung, daß deren Verletzung zu einem Bruch oder einer Umgehung der Geschäftsordnung des Parlaments führen würde.[6]) Dabei fehlt aber der Nachweis, daß die Geschäftsordnung auch nach englischer Auffassung Recht dar-

2) Savelkouls, Epilog, S. 383 ff.
3) Savelkouls, a. a. O., S. 384/85.
4) Blomeyer, S. 6.
5) Keith, I, § 5, S. 29.
6) Hatschek: Englisches Staatsrecht, Bd. I, § 98, S. 542 ff.

stellt und daß ein Satz dadurch zum Rechtssatz wird, daß seine Verletzung mittelbar auch zu einer Rechtsverletzung führt.[7])

In der Realität hat diese Unterscheidung keine große Bedeutung, da die Abreden in England als dem Rechte mindestens gleichwertig betrachtet werden. Sie gelten als Bestandteil der Verfassung und werden ebenso streng — wenn nicht strenger — innegehalten, wie in anderen Staaten das Verfassungsrecht. Werden in England Abreden verletzt, so geschieht damit nach englischer Auffassung also keine Rechtswidrigkeit, aber doch eine Verfassungswidrigkeit,[8]) die fast unmittelbar zu einem Rechtsbruch führen muß. Der Unterschied besteht lediglich darin, daß das Recht durch den Richter und die Abrede durch die öffentliche Meinung oder andere Faktoren sanktioniert wird.[9]) Aus diesem Grunde wird es bei Vergleichen der dänischen mit der englischen Verfassung erlaubt sein, die Verfassungsinstitute dieses Landes kraft Abrede den entsprechenden Verfassungsrechtsinstituten Dänemarks gegenüberzustellen.

c) Da in den kontinentalen Staaten nicht der engbegrenzte Rechtsbegriff der Engländer herrscht, wird hier die Bildung von Verfassungsgewohnheitsrecht in größerem Umfange und auch dann anerkannt, wenn eine schwer abänderbare geschriebene Verfassung vorhanden ist. Man geht sogar soweit, zu sagen, daß die Bildung auch gegen eine solche Verfassung erfolgen kann.[10]) Bestritten wird das unter anderen von Hildesheimer,[11]) der in allen Fällen eine solche Verfassungsänderungsmöglichkeit ablehnt, wo eine geschriebene Verfassungsurkunde vorliegt, auch wenn diese keine Änderungserschwerungsklausel enthält. Als Begründung führt er an, daß einer geschriebenen Verfassung implicite das Verbot ihrer Abänderung durch Gewohnheit innewohne und daß daher eine dem Wortlaut widersprechende Übung keinen Rechtssatz, sondern höchstens eine Konventionalregel erzeugen könne.[12])

Eine gründliche Untersuchung dieser Frage würde ein tieferes Eindringen in das rechtsphilosophische Problem des Geltungsgrundes von Gewohnheitsrecht notwendig machen. Hier können

7) Vgl. hierzu Savelkouls, a. a. O., S. 390.
8) Savelkouls, a. a. O., S. 392.
9) Keith, S. 30.
10) Hatschek im Jahrb. d. öfftl. Rechts 1909, S. 2/3, der aber darauf hinweist, daß die dauernde Übung und opinio necessitatis vielfach schwer nachweisbar ist.
11) Hildesheimer, Kap. 1, § 2, S. 12 ff.
12) A. a. O., S. 13.

nur einige gegen die Auffassung Hildesheimers sprechende Argumente vorgebracht werden. Zunächst ist es zumindest fraglich, ob der Staat durch ein Verbot die Bildung von Gewohnheitsrecht für die Zukunft unterbinden kann. Ferner ist nicht einzusehen, aus welchem Grunde der Gesetzgeber das Gewohnheitsrecht ausschließen will, wenn er ein einfaches Gesetz zur Abänderung genügen läßt, denn damit würde er dem Gesetz dem Gewohnheitsrecht gegenüber eine höhere Qualität zuschreiben. Das Gegenargument, daß bei Zulassung der Änderung durch Gewohnheit die durch die Errichtung einer Verfassung geschaffenen Garantien ins Wanken kämen, ist schon deswegen nicht durchschlagend, weil diese Garantien durch ein von einer zufälligen Mehrheit angenommenes Gesetz viel eher bedroht sind als durch einen infolge langer und gleichmäßiger Übung entstehenden Rechtssatz. Wenn Hildesheimer auf dem Standpunkt steht, daß Gewohnheitsrecht überhaupt nur mit Zustimmung des Staates entstehen kann,[13]) so fällt eine weitere Voraussetzung seiner Ansicht fort, da es der rechtsetzende Staat dann ja selbst in der Hand hat, wann er ein Gewohnheitsrecht anerkennen will oder nicht. Eine Selbstbindung der obersten Staatsgewalt für zukünftige Fälle würde sich überdies auch nicht mit ihrem Anspruch auf absolute Souveränität vertragen.[14])

Was hinsichtlich einer durch einfaches Gesetz abänderbaren Verfassung gegen Hildesheimer einzuwenden ist, hat auch in Bezug auf die eine Revisionsklausel enthaltenden Verfassungen Gültigkeit. Was verhindert werden soll, ist doch wohl nur eine Änderung durch einfaches Gesetz oder Verordnung; es handelt sich um eine Bindung der dem Verfassungsgesetzgeber untergeordneten Gesetzgebung und Verwaltung. Dem Vorhandensein einer Revisionsklausel wird man im Hinblick auf das Verfassungsgewohnheitsrecht nur die Wirkung zuschreiben können, daß für seine Anerkennung ein strengerer Maßstab anzulegen ist, der je nach dem Starrheitsgrade der einzelnen Verfassung ein verschiedener sein kann. Die gegenteilige Meinung überschätzt die Bedeutung eines einmaligen Rechtsetzungsaktes des Staates und klammert sich formalistisch an Rechtssätze, die längst nicht mehr

13) A. a. O., S. 13.

14) So auch C. Schmitt: Verfassungslehre, § 8, II, 2, S. 79, wenn er sagt, daß die verfassunggebende Gewalt sich niemals verfassungsgesetzlich konstituieren kann, welches die Ablehnung einer Selbstbindungsmöglichkeit in sich schließt.

dem lebendigen Fluß der Dinge gerecht werden und jegliche Aussicht auf Verwirklichung verloren haben.

Vor der Anerkennung eines verfassungskräftigen, nur durch verfassungsänderndes Gesetz zu beseitigenden Gewohnheitsrechts hat man sich bisher gescheut,[15]) da es an der ausdrücklichen Aufnahme in eine Verfassungsurkunde mangelt. Das Verfassungsgewohnheitsrecht hat also die eigenartige Natur, daß es zwar in der Lage ist, formelle Verfassungssätze zu ändern, selbst aber durch einfaches Gesetz beseitigt werden kann.

d) Auch in Dänemark wird die verfassungsumbildende Kraft des Gewohnheitsrechts anerkannt.[16]) Die bisher erschienene staatsrechtliche Literatur geht jedoch der Frage, ob der Parlamentarismus sich schon in ungeschriebenen Rechtssätzen hat festigen können, entweder ganz aus dem Wege oder verneint sie. Matzen, der sich während des Verfassungskonfliktes unbedingt auf die Seite des Königs stellte,[17]) hat in seinem im Jahre 1910 in der letzten Auflage erschienenen Werk über die dänische Staatsverfassung den Parlamentarismus ignoriert.[18]) Kurz vor und während des Krieges nahm man an, daß sich ein entsprechender Rechtssatz noch nicht gebildet habe.[19]) Berlin bezeichnet es als eine schwierige Tatfrage, ob eine parlamentarische Regierung im Einzelfall bereits Rechtscharakter erlangt habe;[20]) er verneint sie für das heutige Dänemark mit der Begründung, daß in der Verfassung keine ausdrückliche Bestimmung zu finden sei wie etwa in der Weimarer und anderen Verfassungen.[21]) Er folgert vielmehr daraus, daß bei der Verfassungsrevision im Jahre 1920 ein Vorschlag abgelehnt wurde, der den Parlamentarismus rechtlich fixieren sollte, daß man ihn absichtlich nicht in die Sphäre des Rechts erheben wollte. Aus dieser Tatsache kann jedoch nur der Schluß gezogen werden, daß man ihn nicht zu einem verfassungskräftigen Rechtssatz erheben wollte. Die im Jahre 1915 vorgenommenen Verfassungsänderungen lassen sogar erkennen, daß man die gegebenen Machtverhältnisse durchaus billigte und ihr Weiterbestehen voraussetzte. Am deutlichsten kommt dies darin zum Ausdruck, daß dem König die Waffe, mit der er seine Stellung

15) Anschütz, Anm. 8 zu Art. 24, S. 193.
16) Berlin, I, § 11, S. 62; Juridisk Tidskrift 1916, S. 497.
17) Vgl. Grundloven og Folkets Selvstyrelse, S. 70.
18) Den danske Statsforfatningsret, II, S. 88.
19) Goos-Hansen, § 54, S. 99/100; Cohn in Juridisk Tidskrift 1915, S. 393/94.
20) Berlin, I, § 11, S. 63.
21) Berlin, I, § 34, S. 290/91.

als konstitutioneller Monarch verteidigt hatte, aus der Hand geschlagen wurde, denn es ist ihm jetzt endgültig verwehrt, das jährliche Finanzgesetz unter Umgehung des Reichstags durch ein provisorisches Gesetz zu erlassen.

Es liegen also keine zwingenden Gründe vor, welche die Bildung eines Gewohnheitsrechts in dieser Richtung von vornherein ausschließen könnten. Um eine Antwort auf die Frage zu finden, ob sich ein solches bereits gebildet hat, soll das Problem auf seine einfachste Formulierung zurückgeführt werden: auf die Frage nämlich, ob ein Ministerium zurückzutreten rechtlich verpflichtet ist, wenn es keine Mehrheit im Folketing mehr vorfindet.[22]) Dieser Pflicht entspräche notwendigerweise die Verpflichtung des Königs, ein solches Ministerium zu entlassen und ein neues zu ernennen, das eine Mehrheit für sich erwarten darf.

Da der Verfassungskonflikt zunächst mit einem Vergleich endete, könnte man zu der Auffassung neigen, daß der Parlamentarismus nur auf gegenseitigem Einvernehmen zwischen König und Parlament beruhe. Es zeigte sich jedoch einige Jahre später, daß der Reichstag stärker war, denn das Folketing erzwang die Bildung eines Ministeriums nach seinem Willen und hat dieses Übergewicht nie wieder verloren. Dies kam anläßlich der Demission des Ministeriums Holstein-Ledreborg im Jahre 1909 deutlich zum Ausdruck, als der Erstminister seinen Rücktritt nach einem Mißtrauensvotum des Folketings als eine Selbstverständlichkeit bezeichnete.[23]) Seitdem sind alle Regierungen aus der Mehrheit hervorgegangen, wenn man davon absieht, daß 1920 vorübergehend ein außerparlamentarisches Geschäftsministerium zum Zwecke der Durchführung einer Folketingsauflösung und Neuwahl gebildet wurde, denn das verträgt sich durchaus mit den auch anderswo geübten parlamentarischen Grundsätzen.

Als Voraussetzung für die Bildung eines Gewohnheitsrechts wird neben der langen und gleichmäßigen Übung die opinio necessitatis gefordert, d. h. die allgemeine Überzeugung, daß gleichgelagerte Fälle immer nach der gleichen Regel behandelt werden müssen, sodaß eine abweichende Entscheidung als untragbar und rechtswidrig empfunden würde. Abgesehen davon, daß alle großen dänischen Parteien den parlamentarischen Grundsatz anerkennen,[24]) kann nicht geleugnet werden, daß er auch der poli-

22) G. Jellinek bezeichnete dieses als den rechtlichen Kernpunkt des parlamentarisch regierten Staates: Besondere Staatslehre, S. 283.

23) Siehe Rigsdags Aarbog 1909/10, S. 29.

24) Berlin, I, § 34, S. 291.

tischen Überzeugung und dem Rechtsbewußtsein der großen Mehrheit des dänischen Volkes entspricht.[25]) Gewiß haben dänische Schriftsteller nicht mit Kritiken gespart, und selbst eine so angesehene Persönlichkeit wie der dänische Staatsrechtslehrer Professor Berlin hat einen Vorschlag zur Ablösung des Parlamentarismus durch ein anderes System gemacht.[26]) Das alles hat aber nichts an dem bestehenden Zustand zu ändern vermocht, und es sind keine Anzeichen vorhanden, welche in der nächsten Zukunft eine diesbezügliche Änderung erwarten lassen.

Sind diese Ausführungen richtig, dann liegen alle für die Bildung eines Gewohnheitsrechtssatzes notwendigen Voraussetzungen vor, wobei die beinahe vierzigjährige ununterbrochene Übung besonders ins Gewicht fällt. Wenn auch angesichts einer geschriebenen Verfassung besonders strenge Anforderungen gestellt werden müssen,[27]) so darf trotzdem die Behauptung gewagt werden, daß der dänische Parlamentarismus bereits ungeschriebene Rechtssätze gezeitigt hat, insbesondere also die Rechtspflicht für das Ministerium, bei mangelnder Stützung durch die Folketingsmehrheit zurückzutreten. Das stimmt auch mit dem Zustand in den meisten anderen europäischen Monarchien überein, in denen die entscheidende Stellung des Parlaments ebenfalls auf ungeschriebenem Recht beruht.[28])

Eine Elastizität dieser Rechtsregel ist insofern notwendig, als in Zweifelsfällen die Entscheidung darüber, wann das Vertrauen des Folketings als nicht mehr vorhanden anzusehen ist, wie in England[29]) der Regierung selbst überlassen bleiben muß. Der Vorwurf der Starrheit gegen die hier vertretene Ansicht kann aber auch deshalb nicht erhoben werden, weil sich jederzeit ein entgegenstehendes Gewohnheitsrecht bilden oder durch einfaches Gesetz eine abweichende Regelung getroffen werden kann.

Der Parlamentarismus als politischer Brauch ist durchaus mit dem formellen Wortlaut der Verfassung vereinbar;[30]) die von ihm geschaffenen ungeschriebenen Rechtssätze haben sich jedoch neben der Verfassung entwickelt und diese insoweit ergänzt bzw. abgeändert.

---

25) Vgl. den Bericht Tatarin-Tarnheydens von der ersten nord. Tagung für Staatsrecht und Staatslehre in der Deutschen Juristen-Zeitung 1930, Sp. 1317/18; ferner: Le Danemark, S. 21.
26) Skatteborgeren 1927, S. 391 ff.
27) Berlin, I, § 11, S. 65.
28) Thoma im Handwbch. d. Staatsw., Bd. VII, S. 733/34.
29) Koellreutter: Die polit. Parteien im modernen Staat, 2. Teil, 3. Kap., S. 75.
30) A. A. Matzen: Grundloven og Folkets Selvstyrelse, S. 70.

III. TEIL:

Die wichtigsten dänischen Verfassungsinstitute im einzelnen

1. Kapitel:

DIE PRÄROGATIVE DES KÖNIGS

1. Der Begriff der Prärogative

Der Begriff der Prärogative entstammt dem englischen Recht. Er dient als Umschreibung aller dem König zustehenden Machtvollkommenheiten, welche die englische Doktrin einerseits auf Parlamentsakte, die dem König ausdrücklich Rechte übertragen, zurückführt und andererseits als den Rest der früheren Königsgewalt bezeichnet, dessen Umfang unbestimmter Natur ist und sich je nach dem Wechsel der Zeiten verändern kann.[1]) Allen diesen Befugnissen ist gemeinsam, daß der König sie ursprünglich nach freiem Ermessen ausüben konnte.[2])

Nach dem Vorbild der englischen Prärogative begründete Benjamin Constant seine Lehre vom „pouvoir royal" oder „pouvoir neutre".[3]) Er stattete das Staatsoberhaupt mit einer Reihe wichtiger Rechte aus, deren Handhabung möglichst unabhängig von den übrigen politischen Gewalten erfolgen sollte. Nach denselben Grundsätzen sind dann alle übrigen späteren Verfassungen des 19. und 20. Jahrhunderts gestaltet worden.[4])

Die Prärogative des englischen Königs unterscheidet sich also nicht wesentlich von der Rechtsstellung der Staatsoberhäupter anderer Staaten. Ihr Ursprung aus zwei verschiedenen Quellen wird lediglich durch den Umstand bedingt, daß England keine geschriebene Gesamtverfassung kennt. Man wird daher der Einfachheit halber den englischen Begriff als den älteren auch außerhalb Englands verwenden können, ohne schiefe Vorstellungen hervorzurufen.

1) Lowell, S. 18.
2) Jellinek, 3. Buch, 18. Kap., I, S. 602.
3) Jellinek, a. a. O., S. 605.
4) C. Schmitt: Der Hüter der Verfassung, III, 1, S. 133/34.

Im Laufe der Zeit hat die Prärogative eine wesentliche Verschiebung erfahren. Zwar bleibt es dabei, daß sie formell immer noch vom Staatsoberhaupt ausgeübt wird, aber der Parlamentarismus fordert, daß sie nur dann und immer dann ausgeübt werden soll, wenn es das Mehrheitskabinett verlangt. Mit dem Siege des Parlaments entgleitet dem Staatsoberhaupt die freie Verfügung darüber jedenfalls insoweit, als ihr größter und wichtigster Teil faktisch vom Kabinett ausgeübt wird. Nirgends aber ist dieser Übergang ein vollständiger gewesen.[5]) Wenn man also heute von der Prärogative spricht, so kann man darunter entweder die Kronrechte in ihrer Gesamtheit verstehen oder nur die dem persönlichen Einfluß ihres Inhabers noch zugänglichen Überreste. Negativ läßt sich das so ausdrücken, daß die Prärogative des Staatsoberhaupts im engeren Sinne soweit reicht, wie es nicht verpflichtet ist, auf Verlangen der Regierung Akte der Prärogative im weiteren Sinne zu vollziehen.

In diesem Kapitel soll nur der Umfang der Prärogative im engeren Sinne näher untersucht werden, denn nur durch sie ist das Staatsoberhaupt in der Lage, von sich aus tätig zu werden und eine wirksame neutrale Gewalt auszuüben. Eine solche Macht, in verständigen Grenzen ausgeübt, kann sehr heilsam wirken und dient der Ausgleichung politischer Gegensätze sowie der Gleichmäßigkeit des Staatslebens. In welchem Maße der dänische König einen solchen Einfluß geltend machen kann, läßt sich am besten durch einen Vergleich mit der Stellung des englischen Königs und des deutschen Reichspräsidenten veranschaulichen.

2. Ernennung und Entlassung der Minister; Auflösung des Folketings

Gemäß der Verfassung ernennt und entläßt der dänische König seine Minister, bestimmt ihre Anzahl und verteilt die Geschäfte unter ihnen.[1]) Diese Akte bedürfen der ministeriellen Gegenzeichnung, sodaß die Frage auftaucht, welcher Minister bei einer Gesamtdemission des Kabinetts die notwendigen Unterschriften leistet. Dieser Fall tritt ziemlich häufig ein, da sich, ähnlich wie in England, schon früh die Praxis herausgebildet hat, daß die Minister regelmäßig als Kollegium ernannt und verabschiedet werden.[2]) Seit 1875 verfolgt man ausnahmslos den

5) Hinsichtlich Englands siehe Low, Kap. 14, S. 248.
1) § 13 d. Verf.
2) Berlin, I, § 34, S. 291.

Brauch, daß der neu zu ernennende Staatsminister — so heißt seit der Verfassungsänderung von 1915 der Erstminister — sowohl die Entlassung der abgehenden wie die Ernennung der neuen Minister einschließlich seiner eigenen Ernennung gegenzeichnet.[3]) Hierin befindet man sich im Einklang mit den in England und Deutschland geübten Grundsätzen.

Wie bereits früher nachgewiesen wurde, ist der König in der Ausübung dieser Rechte durch den Parlamentarismus beschränkt, denn es wurde festgestellt, daß er rechtlich verpflichtet ist, ein Ministerium zu entlassen, das keine Mehrheit im Folketing mehr vorfindet. Daraus folgt für ihn notwendig die entsprechende Verpflichtung, nur ein solches Ministerium neu zu ernennen, das seinerseits eine Mehrheit erwarten darf. Andernfalls verlöre die Entlassungspflicht ihren Sinn. Wenn demgegenüber in der dänischen Staatsrechtslehre die Ansicht vertreten wird, daß der König nur durch den Umstand rechtlich gebunden ist, daß er überhaupt Minister zum Regieren haben muß,[4]) und daß ihm nur „eine nach den Umständen wechselnde parlamentarische Praxis“ [5]) gebiete, die Minister nach dem Wunsch der Folketingsmehrheit zu wählen, so kann diesbezüglich auf die oben [6]) gemachten Ausführungen verwiesen werden. Demnach kann es nicht zweifelhaft sein, daß der König rechtswidrig handeln würde, wenn er ein Ministerium berufen oder im Amte behalten wollte, das keinerlei Aussicht auf Unterstützung durch das Folketing hat.

In England, dem Ursprungsland der parlamentarischen Regierungsform, ist der König verpflichtet, den Führer der jeweilig die Mehrheit des Unterhauses ausmachenden Partei zur Regierung zu berufen. Eine freie Entscheidungsmöglichkeit bleibt ihm nur in den seltenen Fällen offen, wenn innerhalb der Majorität mehrere Führer vorhanden sind, unter denen er den Premierminister auswählen kann.[7]) Diese enge Begrenzung ist auf das in England herrschende Parteien- und Wahlsystem zurückzuführen, das fast immer einer Partei die Erlangung der absoluten Mehrheit im Unterhause ermöglicht.

Anders lagen die Verhältnisse in Deutschland, wo sich eine große Anzahl Parteien in die Reichstagssitze teilte und Regierungen nur auf Grund von Koalitionen gebildet werden konnten.

3) Berlin, I, § 34, S. 293.
4) Matzen, II, S. 87.
5) Berlin, I, § 34, S. 290/91.
6) Siehe oben S. 20 ff.
7) Low, Kap. 14, S. 249; Hasbach, 2. Kap. 4, S. 99.

Hier nahm der Reichspräsident schon aus diesem Grunde eine ungleich freiere Stellung ein, denn er konnte sich dasjenige Mitglied einer möglichen Mehrheitskonstellation als Reichskanzler aussuchen, dessen politische Einstellung ihm am meisten zusagte.[8]) Indirekt war er in seinem Ernennungs- und Entlassungsrecht durch den Artikel 54 der Reichsverfassung eingeschränkt. Nach herrschender Auffassung wurde dadurch aber auch eine juristische Verpflichtung für ihn begründet, bei der Regierungsbildung so zu verfahren, daß möglichst bald eine vom Reichstag bis auf weiteres geduldete Regierung zustandekam.[9]) Innerhalb dieses sehr weit gespannten Rahmens hatte der Reichspräsident eine große Bewegungsfreiheit, sodaß man mit Recht sagen kann, daß die Regierungsbildung zu seinen wichtigsten selbständigen Funktionen gehörte.[10])

Die Stellung des dänischen Königs bei der Auswahl der Regierungsmitglieder wird durch das Vielparteiensystem bedingt. Solange Koalitionsregierungen nötig sind, kann er innerhalb der in Betracht kommenden Parteien den Staatsminister selbst bestimmen, wird aber in der Regel die ihm von der Mehrheit vereinbarungsgemäß vorgeschlagene Persönlichkeit für dieses Amt ausersehen. Die besondere Eigenart des dänischen Parteiensystems engt seine Auswahlmöglichkeiten insofern ein, als er in Ermangelung ausgleichender Parteien der Mitte immer mit feststehenden Gruppierungen zu rechnen hat. Der deutsche Reichspräsident besaß demgegenüber im Vorstadium der Regierungsbildung die Möglichkeit, durch Einwirkung auf die Reichstagsfraktionen bestimmt geartete Koalitionen zuwegezubringen. In dieser Hinsicht läßt sich die Stellung des dänischen Königs eher mit der des englischen Königs vergleichen. Allerdings kann er im Gegensatz zu diesem auch außerhalb des Reichstags stehende Persönlichkeiten berufen.[11]) Bezüglich der übrigen Minister wird der auch anderswo angewandte Brauch verfolgt, daß der in Aussicht genommene Staatsminister sie dem König zum Vorschlag bringt und dieser daraufhin das Ministerium als Ganzes ernennt.[12])

Die Feststellung, daß der König grundsätzlich nur mit Mehrheitskabinetten regieren darf, wirft die Frage auf, ob er nicht

8) Thoma im HdbDStR., Bd. I, S. 507.
9) Thoma: Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, S. 120; Anschütz, Anm. 1 zu Art. 53, S. 313; S. 319 (Anm. 2).
10) Pohl im HdbDStR., Bd. I, S. 487.
11) Berlin, I, § 34, S. 292; siehe auch § 58 Satz 2 d. Verf.
12) Siehe Rigsdags Aarbog 1915/16, S. 61.

ausnahmsweise in besonders gelagerten Fällen entgegen dem Willen des Kabinetts und der Folketingsmehrheit das Ministerium verabschieden und eine Minderheitsregierung berufen kann. Das wird er nur dürfen, wenn er gleichzeitig in der Lage ist, im Folketing durch Auflösung und Durchführung von Neuwahlen eine Mehrheit für seine Auffassung zu schaffen. Die Beantwortung ist also abhängig von der weiteren Frage, ob der König unter Gegenzeichnung eines nicht die Unterstützung einer Folketingsmehrheit findenden Ministers das Folketing rechtswirksam auflösen kann. Beide Fragestellungen bedingen sich gegenseitig und können daher nur im Zusammenhang miteinander gelöst werden.

Es pflegt eine Unterscheidung gemacht zu werden je nachdem, ob die Auflösung vom Staatsoberhaupt oder von der Regierung ausgeht. Carl Schmitt [13]) nennt sogar drei Arten von Auflösungen, nämlich die „monarchische", die „ministerielle" und die „präsidentielle", von denen die erste nur in der konstitutionellen Monarchie als Angriffsmittel gegen das Parlament auftritt. Die anderen beiden setzen den Parlamentarismus voraus und dienen einerseits zur Verteidigung der Regierung gegen das Parlament, andererseits als Gegengewicht des Präsidenten gegen Regierung und Parlament. Soweit ein parlamentarischer Monarch von sich aus eine Auflösung herbeiführen kann, läßt sich auch von einer der „präsidentiellen" analogen „königlichen" Auflösung sprechen. Von diesen beiden Arten der Auflösung soll im folgenden gehandelt werden.

In England ist der König unbestrittenermaßen berechtigt, den Führer der Opposition zu berufen und eine Auflösung des Unterhauses zu verlangen.[14]) Auch in Deutschland setzte sich die Auffassung durch, daß der Reichspräsident dieses Recht besaß.[15]) Bestritten wurde es nur von denen, die den Standpunkt vertraten, daß die Ernennung eines neuen Ministeriums von dem abgehenden gegenzuzeichnen sei.[16]) Diese Frage wurde aber 1930 gesetzlich dahingehend geregelt, daß der Reichskanzler seine eigene Ernennungsurkunde gegenzeichnen mußte.[17]) Damit waren alle Zweifel beseitigt.

In Dänemark besteht das formale Problem der Gegenzeich-

13) Archiv für öfftl. Recht, Bd. 47, N. F. Bd. 8, 1925, S. 162 ff.
14) Low, Kap. 14, S. 250; Lowell, S. 31; Keith, II, § 1, S. 38.
15) Thoma: Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, S. 121/22; Anschütz, Anm. 8 zu Art. 25, S. 199; u. a.
16) z. B. von Giese, Anm. 2 zu Art. 25, S. 95.
17) Gesetz über die Rechtsverhältnisse des Reichskanzlers und der Reichsminister (Reichsministergesetz) vom 27. März 1930, § 2.

nung nicht, da, wie bereits festgestellt wurde, immer der neue Staatsminister seine eigene Ernennung gegenzeichnet. Vielmehr fragt es sich, ob dieses königliche Prärogativ dem gesamten dänischen Verfassungssystem entspricht und eventuell durch Präzedenzfälle gerechtfertigt wird.

Die Theorie steht entsprechend ihrer Auffassung vom Parlamentarismus auf dem Standpunkt, daß der König verfassungsrechtlich nicht gehindert ist, das Ministerium jederzeit zu verabschieden und das Folketing aufzulösen.[18]) Brennend wurde die Frage, als der König im Jahre 1920 von sich aus das Ministerium Zahle entließ, obwohl es mit zwei Stimmen im Folketing überwog,[19]) und ein außerparlamentarisches Ministerium zum Zwecke der Durchführung einer Auflösung berief. Die Entwicklung schien zu einer Verfassungskrise ersten Ranges auszuarten, die aber schließlich durch einen Kompromiß unter den Parteien abgewendet werden konnte. Man einigte sich auf die Durchführung der von Zahle ursprünglich geplanten Maßnahmen — dieser hatte nämlich verlangt, daß vor der Abhaltung von Neuwahlen zunächst ein neues Wahlgesetz angenommen werden müßte[20]) —, und der König berief mit allseitigem Einverständnis zu diesem Zwecke ein neues Geschäftsministerium, das nach Erledigung der ihm gestellten Aufgaben wieder abtreten mußte.

Man kann daran zweifeln, ob der König einen vollen politischen Erfolg davongetragen hat, wenn auch die Wahlen schließlich zugunsten der Opposition ausfielen. Festzuhalten ist jedoch, daß er sich zu dem von ihm angenommenen Verhalten für durchaus berechtigt hielt. Die Stellungnahme der Öffentlichkeit zu diesen Vorgängen wurde begreiflicherweise durch die politische Einstellung der Wortführer bestimmt.[21]) Aus ihrem Verhalten lassen sich daher keine Schlüsse auf die Zulässigkeit des vom König eingeschlagenen Weges ziehen.

Berlin hat die Frage unter dem Gesichtspunkt der parlamentarischen Praxis näher untersucht und kommt zu dem Ergebnis, daß der König, gemessen an der englischen parlamentarischen Auffassung, durchaus verantwortlich gehandelt hat.[22]) Wiewohl damit noch nicht unbedingt gesagt ist, daß sein Handeln auch

18) Berlin, I, § 64, S. 439.
19) Wiskinge, S. 275; Ulrichsen, S. 13/14.
20) Vgl. Rigsdags Aarbog 1919/20, S. 37/40.
21) Ove Rode, der Innenminister unter Zahle war, kennzeichnet den ganzen Vorgang z. B. als unkonstitutionell: vgl. a. a. O. S. 90.
22) In der Zeitung „København" vom 25. 4. 1920.

dänischer Auffassung entspricht, so ist der Ansicht Berlins schon aus dem Grunde zuzustimmen, weil sich dieses Korrektiv gegen das Folketing aus allgemeinen Grundsätzen ergibt. Es kann nicht angehen, den Parlamentarismus bis in seine äußersten Konsequenzen zu steigern, und er muß dort seine Begrenzung erfahren, wo er aufhört, als Mittel zur Verwirklichung des Bestrebens einer überwiegenden Wählermehrheit zu dienen. Man könnte hiergegen einwenden, daß der König als Abseitsstehender nicht in der Lage sei, die Volksstimmungen mit annähernder Gewißheit zu erforschen und es daher bedenklich sei, ihm eine derartige Rolle zuzulegen. Es müsse vielmehr dem Volk verfassungsmäßig die unmittelbare Möglichkeit gegeben werden, den Reichstag zu korrigieren, etwa in der Form eines Auflösungsreferendums. Demgegenüber ist festzustellen, daß der Sinn des Königtums doch gerade darin besteht, eine über allen Parteien stehende Autorität zu schaffen, deren Aufgabe es ist, ausgleichend auf die politischen Gegensätze zu wirken und die Schwankungen der Volksstimmung mit ungetrübterem Blick zu verfolgen, als es die Tagespolitiker vermögen. Solange in parlamentarisch regierten Staaten kein Auflösungsreferendum vorgesehen ist, muß dem König notwendigerweise ein frei ausübbares Auflösungsrecht zustehen, da sonst das Parlament innerhalb einer Wahlperiode allmächtig werden und Maßnahmen ohne Rücksicht auf einen inzwischen eingetretenen Stimmungsumschwung im Lande durchführen könnte.[23])

Auf Grund dieser Erwägungen wird der König auch in Zukunft berechtigt sein, mit Hilfe eines eigens dazu ernannten Ministeriums eine „königliche" Auflösung vorzunehmen. Die Krise des Jahres 1920 läßt sich trotz der politischen Einräumungen des Königs als Präzedenzfall werten, denn die Gültigkeit der rechtlich entscheidenden Akte wurde dadurch nicht berührt. Aus dem Gesagten ergibt sich aber auch fernerhin, daß der Ministerwechsel und die Auflösung in der Regel nur in Verbindung miteinander vorgenommen werden können.

Man scheint in Dänemark den Brauch vorzuziehen, eine „Kampfauflösung" [24]) anstatt von der Opposition von einem außerparlamentarischen Geschäftsministerium mit gegenständlich beschränktem Aufgabenkreis vornehmen zu lassen. Hierdurch verlagert sich die Verantwortung für ein Mißlingen der Aktion in

23) E. Møller, S. 65/66.

24) Dieser Ausdruck ist von der deutschen Staatsrechtslehre geprägt worden, vgl. Wolgast: Kampfauflösung, S. 3/4.

großem Umfang von den sie wünschenden Parteien einseitig auf den König. Ein geschäftsführendes Ministerium ist nicht unmittelbar an dem Ausfall der Wahlen interessiert, denn es tritt auf jeden Fall nach beendeter Aufgabe ab. Ein Oppositionsministerium dagegen muß nur nach einer Niederlage weichen, und es zeugt nicht von großer Verantwortungsfreudigkeit, wenn die Minderheitsparteien einer solchen direkten Niederlage aus dem Wege zu gehen suchen. In England beruft der König in derartigen Lagen zum Beispiel immer den Führer der Opposition, der für das Wagnis verantwortlich zeichnet.

Nach erfolgten Neuwahlen ist der König verpflichtet, das Ministerium aus der neuen Folketingsmehrheit zu entnehmen, und es wäre ein Mißbrauch seines Prärogativs, wenn er ohne zwingenden Grund eine zweite Auflösung vornehmen wollte. [25]) Es kann also sehr gut sein, daß er dasselbe Ministerium betrauen muß, das er kurz vorher entlassen hat.

Eine weitere Frage ist die, ob der König ähnlich wie der deutsche Reichspräsident und der englische König [26]) eine ihm von der Regierung angeratene Folketingsauflösung verweigern darf. Sie ist zu bejahen, denn wenn der König sogar dann gegen den Willen der Minister handeln darf, wenn sich diese mit der Mehrheit im Einvernehmen befinden, so muß er es erst recht können, wenn diese Übereinstimmung nicht besteht. Man denke nur an den Fall, daß sich eine Regierung, die ihre parlamentarische Grundlage eingebüßt hat, trotzdem mit Hilfe einer Auflösung behaupten will.

3. Sanktion der Gesetze

Wenn die Verfassung im § 2 aussagt, daß die gesetzgebende Gewalt beim König und Reichstag gemeinsam ruht, so begründet sie damit ein absolutes Mitwirkungsrecht des Königs. Deshalb spricht man auch gemeinhin von einem absoluten Veto, obwohl dieser Ausdruck nur bis zu einem gewissen Grade zutrifft. Die Frage, ob der König ein absolutes oder nur suspensives Veto haben sollte, bildete den Gegenstand längerer Verhandlungen in der verfassunggebenden Reichsversammlung von 1848. Man stritt sich nicht so sehr darüber, ob dem König etwas mehr oder weniger Macht zugebilligt werden sollte, sondern vielmehr darüber, welches

25) Berlin, I, § 64, S. 440.
26) Low, Kap. VI, S. 103.

Veto ihm die größere Macht geben würde; einig war man sich darüber, daß er das faktisch wirksamere Veto erhalten sollte.[1])

Die §§ 23 und 24 der Verfassung handeln zunächst von der Initiative des Königs und bestimmen ferner, daß ein Reichstagsbeschluß nur durch königliche Sanktion Gesetzeskraft erlangen kann. Wird einem vom Reichstag angenommenen Gesetzesvorschlag nicht bis zum Beginn der nächsten Sitzungsperiode des Reichstags die Sanktion erteilt, so ist er damit hinfällig geworden. Der König befiehlt die Bekanntmachung der Gesetze und trägt für deren Ausführung Sorge.

Die dem König durch § 25 der Verfassung eingeräumte Dringlichkeitsgesetzgebungsgewalt in Fällen, wo der Reichstag nicht versammelt ist, kann für diese Untersuchungen außer Ansatz bleiben, da es sich im Grunde genommen nur um eine Abart der gewöhnlichen Gesetzgebung handelt, der keine große Bedeutung zuzumessen ist. Daß sie in der Vergangenheit als Waffe des Königs und des Landstings gegen das machthungrige Folketing verwandt wurde, ist lediglich eine historische Tatsache, die sich infolge der inzwischen vorgenommenen Verfassungsänderung nicht mehr wiederholen kann.[2])

Vor Ermittlung des Rahmens, innerhalb dessen der König heute noch in der Lage ist, Gesetzen seine Sanktion zu verweigern, soll eine Umschau in der englischen und deutschen Verfassung gehalten werden.

In England erläßt der König die vom Parlament beschlossenen Gesetze. Ursprünglich konnte er seine Zustimmung frei versagen, aber seit dem Jahre 1707 ist dieses Recht nie mehr ausgeübt worden.[3]) Daraus folgert die herrschende Lehre, daß es erloschen ist und der König somit verpflichtet ist, jedes von beiden Häusern des Parlaments beschlossene Gesetz zu verkünden.[4]) Die einzige Einschränkung erleidet dieser Satz dadurch, daß ein Gesetz, welches in die Kronrechte eingreift, ohne Zustimmung des Königs nicht einmal in Beratung genommen werden darf.[5])

In ganz anderer Weise war der deutsche Reichspräsident am Gesetzgebungsverfahren beteiligt. Er besaß weder ein Initiativrecht, noch hatte er sonst einen Einfluß auf den materiellen Inhalt

1) Vgl. die Äußerung I. A. Hansens in Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848, Sp. 2302/03.
2) Berlin, II, § 79, I, S. 74/75.
3) Hatschek: Englisches Staatsrecht, I, § 121, S. 645.
4) Thoma im HdbDStR., Bd. I, S. 504; Lowell, S. 25.
5) Thoma im Handwbch. d. Staatsw., Bd. VII, S. 732.

der Gesetze. Ein solches Mitwirkungsrecht stand, wenn man von der unmittelbaren Volksgesetzgebung absieht, nur der Reichsregierung, dem Reichstag, dem Reichsrat und dem Reichswirtschaftsrat zu.[6]) Gemäß Art. 70 der Reichsverfassung war der Reichspräsident verpflichtet, die verfassungsmäßig zustandegekommenen Gesetze auszufertigen und zu verkünden. In den Artikeln 72 bis 74 wurden ihm jedoch eine Reihe von Möglichkeiten gegeben, die Verkündung zu verzögern und sogar überhaupt zu unterlassen. Er konnte nämlich jedes Gesetz vor der Verkündung zum Volksentscheid bringen. Wichtiger war, daß er ohne ministerielle Gegenzeichnung durch Unterlassung in vielen Fällen den Werdegang eines Gesetzes beeinflussen konnte.[7]) Am wirksamsten waren in dieser Hinsicht seine Entscheidungsgewalt, ob ein Gesetz, dem der Reichsrat seinen Einspruch entgegengesetzt hatte, verkündet werden sollte oder nicht sowie sein Recht, alle Gesetze vor ihrer Verkündung auf ihre formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen und in Zweifelsfällen die Ausfertigung zu unterlassen.[8]) Bei einer derartigen Sachlage kam seine Rechtsstellung in ihrer Wirkung einem absoluten Veto sehr nahe,[9]) während er im übrigen durch die Möglichkeit der Anordnung eines Volksentscheids nur ein devolutives Veto besaß. Gewiß ist es nicht an dem, daß er durch Unterlassung völlig ohne ministerielle Verantwortung handeln konnte, denn diese wurde dadurch übernommen, daß der betreffende Minister das Verhalten des Reichspräsidenten durch sein Verbleiben im Amte stillschweigend billigte.[10]) Vom Standpunkt einer realen Betrachtungsweise ist das Entscheidende aber, daß der Reichspräsident leichter eine Unterlassung durchsetzen als einen Minister zu positiver Mitwirkung bewegen konnte. Es muß auch hervorgehoben werden, daß nach dem Gesamtplan der Weimarer Verfassung der Reichspräsident in keiner Weise verpflichtet war, die Vorschläge der Reichsregierung anzunehmen.[11]) Hieraus wird offenbar, daß die Verfassung ihm ein nicht geringes Gegengewicht gegen den Reichstag gegeben hat, das ihn in hervorragendem Maße dazu befähigte, sich als ein „Hüter der Verfassung“ [12]) zu bewähren.

6) Art. 68, 69, 165 Abs. IV der Reichsverf.
7) W. Jellinek im HdbDStR., Bd. II, S. 178/79.
8) Art. 74 Abs. III, 70 der Reichsverf.
9) Schade, 1. Hauptteil, II, 2, S. 46/48.
10) Schade, 2. Hauptteil, I, 2, b, S. 85/86.
11) W. Jellinek im HdbDStR., Bd. II, S. 179.
12) C. Schmitt: Der Hüter der Verfassung, III, S. 132 ff.

Bei Beurteilung der Rechtsstellung des dänischen Königs versteht es sich zunächst von selbst, daß er nicht etwa einen Minister dazu zwingen kann, bei der Sanktion eines vom Reichstag gegen den Willen der Regierung beschlossenen Gesetzes mitzuwirken. Die Frage muß umgekehrt dahingehend gestellt werden, ob er einem vom Reichstag beschlossenen Gesetz entgegen dem Rat seiner Minister die Sanktion verweigern darf.

Wenn der Parlamentarismus in Dänemark als rechtsschöpfende Tatsache anerkannt wird, so muß er sich notwendigerweise auch auf dem so wichtigen Gebiete der Gesetzgebung rechtlich auswirken. Was die tatsächlichen Verhältnisse anbelangt, so ist seit dem Jahre 1865 keinem Gesetz mehr die Sanktion verweigert worden.[13]) Daraus aber zu folgern, daß das Verweigerungsrecht durch Nichtausübung, etwa wie in England, erloschen sei, ist nicht angängig. Vielmehr ist es durchaus allgemein anerkannt, daß der König in Ausnahmefällen seine Sanktion versagen darf.[14]) Damit ist aber nur gesagt, daß besondere Voraussetzungen vorliegen müssen, um den König zu einem solchen Verhalten zu berechtigen. Im Normalfall wird er dagegen rechtlich verpflichtet sein, gemäß dem Verlangen der Regierung Gesetzen seine Sanktion zu erteilen. Es wird ausdrücklich hervorgehoben, daß es dem König, auch wenn man den Parlamentarismus lediglich als Faktum betrachtet, schwerlich möglich sein wird, ein persönliches Veto gegen Gesetze einzulegen.[15])

Die Frage wird dann akut, wenn bezüglich eines Gesetzes zwischen dem König und dem Ministerium keine Einigung zu erzielen ist und dieses auf seinem Standpunkt beharrt. In einem solchen Falle darf der König seine Sanktion nur unter der Voraussetzung verweigern, daß er ein zur Übernahme der Verantwortung hierfür bereites Ministerium findet.[16]) Da es sich in diesem Falle normalerweise um die Heranziehung der Opposition handeln wird, muß hiermit meistens eine Folketingsauflösung verbunden werden, um einem neuen Kabinett die erforderliche parlamentarische Grundlage zu verschaffen. Wie ersichtlich, handelt es sich nur um einen Unterfall der „Kampfauflösung", deren Berechtigung oben nachgewiesen wurde.[17]) Nur wenn dieser Versuch

13) Berlin, II, S. 26, Anm. 69.
14) Dies wird sogar von den sozialistischen Parteien anerkannt: vgl. „Socialdemokraten" vom 24. 3. 1929.
15) Berlin, II, S. 509.
16) Berlin, II, S. 509.
17) Siehe oben S. 26/29.

gelingt, kann der König seinen Standpunkt erfolgreich durchfechten, während er im übrigen zum Nachgeben verpflichtet ist.

Der König hat sich stets diesen Grundsätzen entsprechend verhalten und, wie bereits erwähnt, während der letzten 70 Jahre keinem Gesetz seine Sanktion verweigert. Daß aber die oben geschilderte Ausnahme durchaus aktuell werden kann, deuten die Vorgänge des Jahres 1929 an. Nachdem das Folketing aufgelöst worden war, verlangte das Ministerium die Sanktion einiger wichtiger, noch vom alten Reichstag beschlossener Gesetze. Da diese zunächst von der Opposition heftig bekämpft wurden, weigerte sich der König anfangs, ihnen seine Sanktion zu erteilen. Als aber die Opposition sich schließlich für die Sanktion erklärte, vollzog sie der König, ohne den Ausfall der Wahlen abzuwarten.[18]) Hieraus geht deutlich hervor, daß der König im Falle andauernden Widerstandes der Opposition seine Entscheidung von dem Ausgang der Wahl abhängig gemacht hätte. Dieser Vorgang ist zwar etwas anders gelagert als der einer Kampfauflösung, denn es war ja noch kein neues Ministerium gebildet worden; das aus ihm herauszulesende Prinzip ist aber dasselbe.

Muß sich der König auch mit der Schmälerung seiner eigenen Rechtsstellung einverstanden erklären? Soweit die Verfassung eine Änderung durch einfaches Gesetz zuläßt,[19]) muß man die Frage bejahen. In allen übrigen Fällen wird es sich um eine Verfassungsänderung handeln. Wenn das königliche Sanktionsrecht hierfür im § 94 der Verfassung noch einmal besonders hervorgehoben ist, so wird damit lediglich der im § 2 ausgesprochene Machtverteilungsgrundsatz für die Verfassungsgesetzgebung in ähnlicher Weise wiederholt wie im § 24 für die einfache Gesetzgebung. Man kann also daraus allein keine Stärkung der monarchischen Position herleiten. Es wird aber von der Theorie angenommen, daß der König, wenn seine eigene Rechtsstellung auf dem Spiele steht, das ihm formell zustehende Sanktionsrecht auch im eigenen Interesse geltend machen kann.[20]) Dem ist beizupflichten, denn es wäre unsinnig, wenn man den König zur Unterzeichnung eines Gesetzes verpflichten wollte, das z. B. die Republik einführt. Hierin liegt die letzte und eigentliche Garantie einer jeden Monarchenstellung: daß sie nämlich auf legitime Weise nicht beseitigt werden kann.[21])

Verglichen mit England und Deutschland erinnert die Stellung des Königs von Dänemark sehr an die des englischen Königs. Der

18) Berlin, II, S. 26, Anm. 69.
19) Vgl. z. B. den § 17 d. Verf.
20) Berlin, II, § 77, S. 59.
21) Hatschek: Deutsches und preußisches Staatsrecht, I, § 3, II, 2, S. 64.

bekannte dänische Jurist Ørsted wollte seinerzeit während der Beratung der ersten Verfassung eine noch weitergehende Annäherung durchführen und brachte einen Vorschlag ein, der die Verhandlung einer in die Kronrechte eingreifenden Verfassungsänderung von der Genehmigung des Königs abhängig machen sollte. Dieser Vorschlag wurde jedoch mit großer Mehrheit verworfen.[22])

Obwohl der deutsche Reichspräsident nicht materiell an der Gesetzgebung beteiligt war, konnte er doch durch die Handhabung seiner oben geschilderten formellen Befugnisse Regierung und Reichstag weitgehend kontrollieren, jedenfalls wirksamer, als es die Könige von England und Dänemark vermögen. Eines konnte er im Gegensatz zu diesen allerdings nicht verhindern, nämlich die Schmälerung seiner eigenen Rechtsstellung oder die Beseitigung seines Amtes überhaupt durch ein verfassungsänderndes Gesetz, denn ein solches hätte er — vorbehaltlich der Anordnung eines Volksentscheids — beim Vorliegen der formellen Erfordernisse ohne weitere Prüfung ausfertigen und verkünden müssen.

4. Sonstige Befugnisse des Königs

Neben den bereits behandelten Rechten gibt die Verfassung dem König eine Reihe weiterer wichtiger Befugnisse. Der König allein ernennt und entläßt die Beamten,[1]) beruft den Reichstag zu ordentlichen und außerordentlichen Tagungen,[2]) übt das Recht der Begnadigung und Amnestie aus,[3]) gewährt Ausnahmen von Gesetzen[4]) und ist Inhaber des Münzrechts.[5]) Mit gewissen Einschränkungen kann er den Reichstag vertagen[6]) und das Landsting auflösen.[7]) Nur mit Zustimmung des Reichstags kann er Krieg erklären, Frieden schließen, Bündnisse und Handelsverträge eingehen oder aufheben, Teile des Landes abtreten oder Verpflichtungen eingehen, welche die bestehenden staatsrechtlichen Verhältnisse ändern.[8]) Neben dem Reichstag ist er berechtigt, die Minister vor dem Reichsgericht anzuklagen.[9])

Wenn auch die Ausübung dieser Rechte zum Teil an Voraus-

22) Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen 1848, Sp. 3371.
1) § 17 d. Verf.
2) §§ 19, 20 d. Verf.
3) § 26 d. Verf.
4) § 27 d. Verf.
5) § 28 d. Verf.
6) § 21 d. Verf.
7) § 22 Abs. 2 d. Verf.
8) § 18 d. Verf.
9) § 14 d. Verf.

setzungen gebunden ist, die außerhalb des königlichen Machtbereichs liegen, so ist ihnen doch allen gemeinsam, daß der König nach dem Wortlaut der Verfassung durch Versagung seiner Mitwirkung die Durchführung jeder in seine Zuständigkeit fallenden Maßnahme verhindern kann. Hierauf kommt es an, und es fragt sich, inwieweit er auch nach parlamentarischen Grundsätzen die Vornahme dieser Regierungshandlungen frei verweigern kann, obwohl das Ministerium sie anrät.

Die Rechtslage kann in dieser Hinsicht nicht sehr von derjenigen Englands abweichen. Es bedarf zunächst keiner näheren Begründung, daß der König die seine persönliche Stellung als Monarch betreffenden Akte vollkommen frei und ohne Mitwirkung eines Ministers vornehmen kann. So trägt zum Beispiel die Abdankungsurkunde des englischen Königs Eduards des Achten vom 10. Dezember 1936 nicht die Gegenzeichnung eines Ministers.[10]) Im übrigen gilt der englische König grundsätzlich für verpflichtet, im Sinne der Parlamentsmehrheit zu regieren. Dieses ist, ebenso wie die Verpflichtung zur Sanktion der Gesetze, eine notwendige Folge des Parlamentarismus und muß daher auch für Dänemark Geltung haben. Sicherlich wird es dem König nicht selten möglich sein, durch persönliches Einwirken einen Minister von der Durchführung einer minder wichtigen Maßnahme abzubringen,[11]) aber in allen bedeutenden Angelegenheiten muß er den Rat seiner Minister annehmen, wenn diese darauf bestehen. Er hat zwar immer die Möglichkeit, eine Kampfauflösung vorzunehmen, wird dieses Mittel aber nur in ganz außerordentlichen Fällen anwenden.

Wenn auch der englische König in der Ausübung seiner Kronrechte an den Rat seiner Minister gebunden ist, so kann er doch die Ernennung von Peers zum Zwecke der Gefügigmachung des Oberhauses frei verweigern.[12]) Auf Grund der Verfassung von 1866 hatte auch der dänische König das Recht, einen Teil der Landstingsmitglieder zu ernennen, und er verteidigte es seinerzeit der Regierung gegenüber als ein seiner freien Entscheidung unterliegendes Prärogativ.[13]) Es wurde aber durch die Verfassung von 1915 beseitigt, sodaß der König heute keinen Einfluß mehr auf die Zusammensetzung des Landstings besitzt.

10) Schüle in der Zeitschrift der Akademie für dt. Recht, 4. Jahr, Heft 1, S. 21.

11) Für England vgl. Keith, II, § 1, S. 39.

12) Thoma im Handwbch. d. Staatsw., Bd. VII, S. 732.

13) Der Streit drehte sich in erster Linie um die Frage, ob die lebenslänglich ernannten Mitglieder auch von einer Auflösung betroffen wurden, vgl. Rigsdags Aarbog 1913/14, S. 104.

Der deutsche Reichspräsident nahm im Gegensatz zu den Königen von Dänemark und England eine bedeutend gewichtigere Stellung ein. Abgesehen von der bereits oben dargelegten Bindung durch Artikel 54 im Hinblick auf die Regierungsbildung war er rechtlich in keiner Weise verpflichtet, einen in seinen Zuständigkeitsbereich fallenden Staatsakt vorzunehmen.[14]) Angesichts der Wichtigkeit dieser Akte mußte die Reichsregierung stets bemüht sein, eine dem Reichspräsidenten genehme Politik zu treiben, um von ihm die für eine erfolgreiche Regierungstätigkeit unerläßlichen Beamtenernennungen, Ratifikationen von Staatsverträgen, Maßnahmen gegen Länder, welche die ihnen reichsgesetzlich obliegenden Pflichten nicht erfüllten, Diktaturanordnungen, Reichstagsauflösungen usw. zu erlangen. Zwar war der Reichspräsident nach Aufbau und Sinn der Verfassung nicht berechtigt, jegliche parlamentarische Regierung durch eigene Untätigkeit zu unterbinden, sondern vielmehr gehalten, seine Gewalt der „Negative" nur in mäßigender Weise anzuwenden.[15]) Jedoch innerhalb dieses Rahmens konnte er einen bedeutenden Einfluß auf das jeweilige Ministerium ausüben.

An dieser Stelle sei noch auf eine Besonderheit des dänischen Staatsrechts hingewiesen. Während in England und Deutschland nur die Volksvertretungen eine Ministeranklage erheben können bzw. konnten, steht dieses Recht in Dänemark neben dem Folketing auch dem König zu. In der Verfassung von 1849 war diese Regelung nicht vorgesehen, sondern sie ist zuerst — wahrscheinlich im Zusammenhang mit dem Drängen der deutschen Staaten nach einer stärkeren Betonung des monarchischen Grundsatzes [16]) — in der Verfassung von 1855 zu finden, von wo sie in die Verfassungen von 1866 und 1915 übernommen wurde. Eine praktische Anwendung dieser Regel ist nur in den seltenen Fällen denkbar, wenn ein Minister für eine Pflichtverletzung angeklagt werden soll, die das Folketing billigt.[17]) Trotzdem begründet sie eine über die durch das Entlassungsrecht bedingte Abhängigkeit hinausgehende rechtliche Verantwortlichkeit der Minister vor dem König

5. Persönliche Einwirkungsmöglichkeiten

Das Maß der persönlichen Einwirkungsmöglichkeiten eines Staatsoberhaupts auf Regierung und Parlament hängt in erster

14) Thoma im HdbDStR., Bd. I, S. 196, 508; Bd. II, S. 118/19.
15) Vgl. hierüber insbes. Thoma im HdbDStR., Bd. I, S. 508.
16) Siehe oben S. 5.
17) Matzen, II, S. 145; Berlin, I, § 39, III, S. 326; Nyholm, S. 57.

Linie von der Stärke seiner Rechtsposition ihnen gegenüber ab. Je häufiger es seine Rechte erfolgreich zur Geltung bringen kann, desto mehr wird die Regierung auf seinen Willen Rücksicht nehmen. Die vorangegangenen Ausführungen zeigen z. B., daß der deutsche Reichspräsident eine ungleich stärkere Widerstandskraft einer unmäßigen Regierung gegenüber besaß als die Könige von England und Dänemark, die nur in wenigen Fällen nach ihrer persönlichen Überzeugung handeln können und es auch dann zur Vermeidung ernster Staatskrisen nur in ganz außergewöhnlichen Lagen tun werden. Trotzdem bleiben die Rechte der Krone als eine stets realisierbare Drohung für die parlamentarische Regierung bestehen,[1]) und ein fähiger Monarch kann seine Stellung mit großer Autorität erfüllen.[2])

Um dem Staatsoberhaupt eine wirksame Kontrolle der Regierung zu ermöglichen, muß es in angemessener Weise über die Regierungsgeschäfte unterrichtet werden. Es darf nicht lediglich auf die formelle Unterzeichnung vorher beschlossener Maßnahmen beschränkt sein. So besitzt nach allgemeiner Auffassung der englische König die drei Rechte: zu Rate gezogen zu werden, zu ermutigen und zu warnen,[3]) wenn auch im normalen Verlauf der Dinge die Entscheidungen ohne Zuziehung des Königs im Kabinett fallen. Der deutsche Reichspräsident mußte in großem Umfang über die wichtigen Staatsgeschäfte unterrichtet werden und war befugt, von den Ministern Auskunft zu fordern und mit ihnen die politische Lage zu besprechen. Er nahm auch öfter an wichtigen Sitzungen der Reichsregierung teil und führte bei diesen Gelegenheiten den Vorsitz.[4]) In Dänemark bilden die Minister gemeinsam den Staatsrat, in dem der König den Vorsitz führt und der Kronprinz einen Sitz innehat.[5]) Alle Gesetze und wichtigen Regierungsveranstaltungen müssen in ihm verhandelt werden.[6]) Dieses Institut beruht auf alter historischer Grundlage[7]) und ist für die drei nordischen Staaten Schweden, Norwegen und Dänemark eigentümlich. Es ermöglicht dem König und verpflichtet ihn, sich mit den Staatsgeschäften zu befassen und bietet ihm gleichzeitig Gelegenheit, auf die Minister in mäßigendem Sinne einzuwirken. Ursprünglich als eine Garantie gegen einseitige Entscheidungen des

1) Redslob, § 57, S. 50; Low, Kap. XIV, S. 249.
2) Thoma im Handwbch. d. Staatsw., Bd. VII, S. 732.
3) Low, Kap. XIV, S. 250.
4) Siehe hierüber Pohl im HdbDStR., Bd. I, S. 491.
5) § 15 d. Verf.
6) § 16 d. Verf.
7) Nyholm, S. 49/50.

Königs gedacht, hat sich im Laufe der Zeit seine Bestimmung gewandelt, und es kann heute wesentlich zu einem Schutz der Königsmacht gegen die Willkür der Regierung beitragen.

In der Praxis ist es öfter vorgekommen, daß wichtige Regierungshandlungen, die unzweifelhaft hätten im Staatsrat vorgenommen werden müssen, außerhalb desselben vollzogen worden sind. Es taucht daher die Frage auf, ob die Vorschrift der Behandlung im Staatsrat eine zwingende ist in dem Sinne, daß eine Umgehung dieser Form die Nichtigkeit der so vorgenommenen Akte zur Folge hat oder nicht. Während die Theorie früher behauptete, daß es sich lediglich um eine Sollvorschrift handle,[8]) wird heute mit Entschiedenheit die gegenteilige Meinung vertreten.[9]) Gegen die herrschende Lehre ließe sich anführen, daß der König bei Nichtbeachtung der Vorschrift auf ein ihm durch die Verfassung zugebilligtes Recht verzichtet. Andererseits wiegt es aber schwerer, daß ihm die Anteilnahme an den wichtigen Entscheidungen gleichzeitig zu einer Pflicht gemacht worden ist, der er sich nicht ohne Verletzung der Verfassung entziehen kann. Deshalb ist der Ansicht, daß es sich bei der Behandlung im Staatsrat um eine Mußvorschrift mit Ungültigkeitswirkung handelt, beizupflichten. Andernfalls wäre einer Entwicklung Vorschub geleistet, die den König aus Bequemlichkeitsgründen als wirksamen Faktor der Regierung allmählich vollkommen beiseitezuschieben droht, und die nicht im Sinne der Verfassung liegt.

6. Kritische Würdigung

Rückschauend läßt sich eine grundsätzliche Übereinstimmung der Rechtsstellungen des dänischen und englischen Königs feststellen. Beide sind verpflichtet, die parlamentarische Regierung zu unterstützen und können nur in Ausnahmefällen mit krassen Mitteln den Gang der Geschäfte beeinflussen. Von der richtunggebenden obersten Regierungsgewalt sind sie „abgekapselt",[1]) und nur selten können sie von sich aus auf ministerielles Handeln Einfluß nehmen. Ihre Stellung, besonders die des englischen Königs, hat sich im Laufe der Zeit mehr und mehr zu einer gesellschaftlich-moralischen Macht entwickelt, die freilich auf indirektem Wege

8) Holck, I, S. 172; Matzen, II, S. 105/06.

9) Berlin, I, § 36, S. 307 ff.; Hansen-Baller, S. 11: Andersen: Om ugyldige Forvaltningsakter, S. 135/36, sowie in der deutschen Übersetzung dieses Werkes, § 18, S. 170/71.

1) Thoma im HdbDStR., Bd. I, S. 196.

ihrerseits einen Einfluß auf die Politik auszuüben vermag.[2]) Darüber hinaus bildet die englische Krone heute den staatsrechtlich und politisch wichtigsten Beziehungspunkt für den Zusammenhalt des Weltreiches und hat als solcher unschätzbaren Wert. Welch wachsende Verantwortung dem Monarchen dadurch auferlegt wird, offenbart die neuerliche englische Verfassungskrise.[3]) In ähnlicher Weise sichert die dänische Krone die einzig noch bestehende Verbindung Islands mit Dänemark.

Eine viel bedeutendere Stellung nahm der deutsche Reichspräsident ein. Im Rahmen seiner Befugnisse vermochte er ein wirklicher Machtfaktor gegen Parlaments- und Parteiherrschaft zu sein und ist nicht selten in diesem Sinne tätig geworden.[4]) Gegen Ende der Weimarer Verfassungsperiode hat er in Ermangelung einer zu positiver Arbeit gewillten Parlamentsmehrheit sogar selbst die entscheidende Regierungsgewalt in die Hand genommen und sie durch lediglich von ihm abhängige sogenannte „Präsidialkabinette" ausüben lassen.[5])

Eine ähnliche Entwicklung wäre in Dänemark zwar denkbar aber praktisch unmöglich. Das beruht schon allein auf der Tatsache, daß der König unverantwortlich ist, während der Reichspräsident sowohl vom Volke abgesetzt als auch vom Reichstag vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden konnte. Macht entspringt aus Verantwortung, und wer nicht zur Rechenschaft gezogen werden kann, ist von vornherein benachteiligt.

Als Ergebnis kann somit festgestellt werden, daß der dänische König nur sehr unvollkommen eine in jeder parlamentarischen Demokratie erforderliche mäßigende Gewalt auszuüben vermag. Wohl kann er „den Puls des Volkes fühlen",[6]) aber er ist nicht immer in der Lage, die wahrgenommenen Gegensätze im Sinne eines „Regulators in einem Uhrwerk" [7]) zum Nutzen der Gesamtheit auszugleichen. Die in diesem Kapitel dargestellten Rechtspflichten des Königs zum Handeln sind zwar dehnbar und lassen durchaus eine wirksamere Einflußnahme zu. Aber die Entwicklung ist, wie in allen parlamentarischen Monarchien, so auch in Dänemark dahingegangen, daß der König in der Regel auf eine bloß formale Mitwirkung bei den Geschäften beschränkt worden ist.[8])

2) Low, Kap. XV, S. 268, 271.
3) Vgl. den Artikel „King and Monarchy" in der Times vom 3. 12. 1936.
4) C. Schmitt im Archiv für öfftl. Recht 1929, Bd. 55, N. F. 16, S. 218.
5) Vgl. Poetzsch-Heffter im Jahrb. d. öfftl. Rechts 1933/34, S. 119.
6) Pohl im HdbDStR., Bd. I, S. 492.
7) A. C. Larsen, S. 252/53.
8) Vgl. auch Berlin in Gads dansk Magasin 1912/13, S. 395/96.

Kann also die Stellung des Königs nicht als eine genügende Schranke gegen mißbräuchliche Mehrheitsherrschaft angesehen werden, so fragt es sich, welche anderen Garantien die Verfassung zu diesem Zwecke bietet.

2. Kapitel:

KONTROLLEN UND HEMMUNGEN INNERHALB DES REICHSTAGS

1. Das Landsting

Wenn man die ersten Kammern der heutigen Verfassungsstaaten unter dem Gesichtspunkt ihrer Zusammensetzung betrachtet, so ergibt sich zunächst die grundsätzliche Unterscheidung in ernannte und gewählte Kammern. In den ersteren werden die Mitglieder von dem Staatsoberhaupt oder der Regierung auf Lebenszeit und oft erblich ernannt. Zu dieser Kategorie ist vor allem das englische Oberhaus zu zählen. Im Bereiche der Wahlkammern sind drei weitere Unterteilungen möglich. Einmal kann die Kammer auf föderalistischer Grundlage organisiert sein dergestalt, daß ihre Mitglieder in irgendeiner Weise durch die Wählerschaft der einzelnen Bundesstaaten bestimmt werden. Diese Form findet sich in reiner Ausprägung im nordamerikanischen Senat und im schweizer Ständerat. Ferner kann das Haus aus Wahlen hervorgehen, an der die Wählerschaft des ganzen Staates als solchem beteiligt ist, jedoch auf Grund eines mehr oder minder ausgebildeten privilegierten Wahlrechts. Hierzu gehört die erste Kammer des schwedischen Reichstags.[1]) Schließlich kann man, wie es das Beispiel des gegenwärtigen dänischen Landstings beweist, die Kammer auch auf dem allgemeinen Wahlrecht aufbauen. Damit sie dann aber neben der Volkskammer noch eine Existenzberechtigung behält, muß durch zweckmäßige Vorkehrungen dafür gesorgt werden, daß ihre Zusammensetzung nicht lediglich eine Spiegelung der Volkskammer darstellt.

1) Fahlbeck, S. 150.

Diese Einteilungsgrundsätze sind durchaus nicht zwingend in dem Sinne, daß die Ausgestaltungen im einzelnen immer einem dieser Typen entsprechen müssen. Vielmehr können die verschiedenen Elemente vielfach ineinander überfließen. So bestanden z. B. die Mitglieder des dänischen Landstings der Verfassung von 1866 teils aus königlich ernannten Mitgliedern, zum größeren Teil jedoch aus solchen, die auf Grund eines Wahlrechts gewählt wurden, das eine eigenartige, an das preußische Dreiklassenwahlsystem erinnernde Mischung von allgemeinem und Zensuswahlrecht enthielt.

Das heutige dänische Landsting ist als ein Kompromiß aus einem hartnäckigen Tauziehen zwischen den Parteien der Rechten und Linken hervorgegangen.[2]) Man einigte sich dahin, daß als Kompensation für die Einräumung des allgemeinen Wahlrechts verschiedene Bestimmungen in die Verfassung aufgenommen wurden, die dem Landsting eine größere Kontinuierlichkeit und Widerstandsfähigkeit geben sollten. Als solche erscheinen die Festsetzung des aktiven und passiven Wahlrechtsalters auf mindestens 35 Jahre,[3]) die Wahl eines Viertels der neuen Landstingsmitglieder durch das jeweils vorhergegangene Landsting,[4]) die achtjährige Wahlperiode[5]) — die des Folketings beträgt nur vier Jahre — und die erschwerte Auflösbarkeit.[6]) Hinzukommt, daß die Wahl der volksgewählten Mitglieder indirekt durch Wahlmänner in größeren Kreisen geschieht.[7]) Diesen in konservative Richtung weisenden Vorschriften wirkt die Bestimmung entgegen, daß alle vier Jahre die Hälfte der volksgewählten Abgeordneten erneuert werden muß.[8])

Hinsichtlich seiner Funktionen ist das Landsting dem Folketing grundsätzlich ebenbürtig. Alle Vorlagen müssen von beiden Tingen für sich beschlossen werden, bevor sie durch die Sanktion des Königs Gesetzeskraft erlangen können. Wenn keine Einigkeit zu erzielen ist, tritt ein gemeinsamer Ausschuß zusammen, der aber keine besondere Bedeutung hat, da die Entscheidung nur in jedem Ting für sich fallen kann.[9]) Das Landsting hat, wenn man

2) Hinsichtlich der verschiedenen Auffassungen der Parteien siehe Wallengren, S. 14 ff.
3) §§ 34, 35 d. Verf.
4) § 36 Abs. 2 Satz 2 d. Verf.
5) § 39 d. Verf.
6) § 22 Abs. 2 d. Verf.
7) §§ 36, 37 d. Verf.
8) § 39 d. Verf.
9) § 52 d. Verf.

es so ausdrücken darf, gegen alle Gesetze, selbst gegen das jährliche Finanzgesetz, ein absolutes Veto. Hieran ändert auch die Tatsache nichts, daß für die Behandlung der provisorischen Gesetze und die Verabschiedung des Finanzetats die Erstbehandlung im Folketing vorgeschrieben ist,[10]) obwohl hierin die Vorzugstellung dieses Tings deutlich zum Ausdruck kommt. Ein grundsätzlicher Unterschied hinsichtlich der Rechte der Tinge besteht nur insofern, als das Reichsgericht, das die vom König oder dem Folketing erhobenen Ministeranklagen abzuurteilen hat, zur Hälfte aus Mitgliedern des Landstings besteht. Die andere Hälfte, nach der sich die Anzahl der Landstingsrichter richtet, bilden die jeweiligen Mitglieder des höchsten Gerichtshofes des Landes.[11]) Als Ausgleich hat das Landsting nicht das Recht der Ministeranklage.

Das Zweikammerprinzip, d. h. die Trennung und Gleichberechtigung der Kammern, ist also in Dänemark mit großer Konsequenz durchgeführt. Es erleidet nur dann eine Einschränkung, wenn eine Thronvakanz eintritt und ein neuer König oder ein Reichsvorsteher gewählt werden muß.[12]) In diesen Fällen tritt ein von beiden Häusern gebildeter vereinigter Reichstag zusammen, der seine Beschlüsse mit Stimmenmehrheit faßt.

Obwohl das Landsting eine dem Folketing gegenüber verfassungsrechtlich gleich starke Stellung einnimmt, ist es vom Anfang seines Bestehens an stark in den Hintergrund getreten. Alle wichtigen Ereignisse des Staatslebens nahmen ihren Ausgangspunkt im Folketing,[13]) und in Anlehnung an dieses Ting hat sich auch das parlamentarische Regierungssystem durchgesetzt. Der lange währende Verfassungskonflikt des ausgehenden 19. Jahrhunderts war nicht so sehr ein Kampf der Krone gegen das Folketing sondern vielmehr ein Widerstand der im Landsting vertretenen Parteien gegen die vom Folketing beanspruchte unbedingte Vorrangstellung. Nachdem das Landsting seit 1901 seinen Widerstand aufgegeben hat, kann nicht mehr von einer politischen Gleichordnung der beiden Tinge die Rede sein; vielmehr hat sich das Landsting darauf beschränkt, mäßigend zu wirken in dem Sinne, daß es zwar einzelne Maßnahmen gehindert aber wichtigen

10) §§ 25, 47 Abs. 3 d. Verf.
11) § 66 d. Verf.
12) § 8 d. Verf. Der Fall der Thronvakanz ist ausdrücklich in der Verfassung erwähnt, während man die Wahl des Reichsvorstehers (Gesetz v. 11. 2. 1871) in analoger Anwendung des § 8 d. Verf. gleichbehandelt: vgl. Berlin, I, § 67, S. 460.
13) Neergaard, I, S. 590.

Reformen keinen entscheidenden Widerstand entgegengesetzt hat. Auch die im Jahre 1915 durchgeführte Umgestaltung des Landstings scheint darauf hinzuweisen, daß man nicht daran gedacht hat, ihm eine ähnliche Machtstellung zuzubilligen wie dem Folketing, denn sonst wäre die Erschwerung der Auflösbarkeit nicht zu rechtfertigen. Vielmehr deutet diese Vorschrift darauf hin, daß man das bereits bestehende folketingsparlamentarische Regierungssystem als eine Tatsache hingenommen und versucht hat, gegen dessen Ausartungen rechtlich eine wirksame Schranke zu setzen.[14]) Es wird aber in der Literatur hervorgehoben, daß die Beschränkung der Auslösbarkeit des Landstings, anstatt ihm eine größere Selbständigkeit zu verleihen, eher zu einer Schwächung seiner Widerstandskraft dem Folketing gegenüber beigetragen hat.[15]) Da nämlich die Auflösung nur nach einer ordentlichen Neuwahl des Folketings zulässig ist, nachdem dieses einen vorher vom Landsting verworfenen Gesetzesentwurf wiederum angenommen hat und auch dann keine Einigkeit zu erzielen ist, kann die Neuwahl leicht zu einer Demonstration des Volkes gegen das Landsting ausarten.[16]) Um dieses zu vermeiden, wird das Landsting in vielen Fällen nachgeben, in denen es bei freier Auflösbarkeit oder völliger Unauflösbarkeit vielleicht auf seinem Standpunkt beharren würde. Andererseits wird aber mit Recht betont, daß die nunmehr rein demokratische Grundlage ihm eine größere innere Stärke verleihen kann, als es das privilegierte Wahlrecht zum Landsting von 1866 vermochte.[17])

Zurückblickend auf die Tätigkeit des neuen Landstings während seines Bestehens läßt sich feststellen, daß es in manchen Fällen der Folketingsmehrheit einen durchaus wirksamen Widerstand entgegenzusetzen vermochte,[18]) es sich jedoch im großen und ganzen auf eine mehr suspendierende Wirksamkeit beschränkt hat. Obwohl es rechtlich ein absolutes Veto geltend machen kann, wird es nicht in der Lage sein, eine vom Volke geforderte Reformgesetzgebung auf die Dauer zu verhindern, ohne sein eigenes Ansehen und damit seine Rechtfertigung zu verlieren. In diesem Sinne haben sich die kurz nach der Verfassungsrevision gemachten Voraussagen, daß die Rechtsstellung des Landstings im Effekt nur

14) Wallengren, S. 71.
15) Berlin in Ugeskrift for Retsvæsen 1916, S. 91; Wallengren, S. 72.
16) Berlin in Ugeskrift for Retsvæsen 1916, S. 91.
17) Wallengren, S. 147.
18) Vgl. z. B. die Äußerung des Staatsministers Stauning im Folketing: Rigsdagstidende, Folketingets Forhandlinger 1934/35, Sp. 655/56.

auf die Innehabung eines suspensiven Vetos hinauslaufen würde, bestätigt.[19]) Besonders deutlich tritt die Vormachtstellung des Folketings bei der Behandlung des Finanzgesetzes zutage. Der Voranschlag wird nämlich sofort nach der Eröffnung der Reichstagssitzungen dem Folketing vorgelegt, das ihn erst nach eingehender Behandlung und so spät an das Landsting weiterleitet, daß diesem nur zu einer sehr oberflächlichen Prüfung Zeit übrig bleibt, die aber noch ausreicht, um gelegentliche Übergriffe des Folketings im Interesse der „Reinheit des Finanzgesetzes" zurückzuweisen.[20])

Das englische Oberhaus ist seit Durchführung der sogenannten „Vetobill" von 1911 lediglich auf die Ausübung eines suspensiven, durch dreimalige Annahme in aufeinanderfolgenden Sitzungsperioden durch das Unterhaus überwindbaren Vetos beschränkt und hat auf „money-bills" aller Art praktisch überhaupt keinen Einfluß mehr.[21]) Damit nimmt es schon rechtlich eine erheblich schwächere Stellung ein als das dänische Landsting. Das für Verfassungen mit zwei gleichberechtigten Kammern geltende Prinzip der Verhandlung besteht für das englische Parlament nicht mehr. Aber auch praktisch ist das Oberhaus nicht in der Lage, einen wesentlichen Einfluß auszuüben, da es sich nicht auf die Legitimation durch eine Volkswahl berufen kann. Schon vor dem Jahre 1911 herrschte in England die Überzeugung, daß das Oberhaus seinen Zweck, das Land vor „Ausschreitungen demokratischer Gewalttätigkeit" zu sichern, nur sehr unvollkommen erfüllte.[22]) Alle Versuche, es auf einer anderen Grundlage umzugestalten, sind bisher mißlungen.[23])

Will man innerhalb der deutschen Verfassung vergleichsweise eine Institution heranziehen, die ähnlichen Zwecken dient wie das dänische Landsting, so muß man den Reichsrat nennen. Dieser war zwar entgegen der ursprünglichen Absicht nicht als eine Kammer organisiert, sondern war ein Reichsorgan, das aus ernannten, an Instruktionen gebundenen Vertretern der Landesregierungen bestand, und dem sowohl im Bereiche der Verwaltung als auch der Gesetzgebung Kompetenzen zuerteilt waren. Soweit

19) Wallengren, S. 72; Berlin in Gads dansk Magasin 1914/15, S. 569; Philipsen in „Tilskueren" 1915, I, S. 510; für Verfassungen mit Zweikammersystem im allgemeinen vgl. Wittmayer, II, 7, S. 104.
20) Goos-Hansen, § 71, 2, S. 140/41.
21) Thoma im Handwbch. d. Staatsw., Bd. VII, S. 733.
22) Low, Kap. XII, S. 211.
23) Keith, IV, § 3, S. 106/08.

aber die Mitwirkung bei der Gesetzgebung in Frage steht, spielte er eine ähnliche Rolle wie eine auf föderalistischer Grundlage organisierte erste Kammer,[24]) denn er hatte das Recht, gegen alle Gesetze einen Einspruch geltend zu machen, der nur durch eine Zweidrittelmehrheit des Reichstags oder eine Volksabstimmung überwunden werden konnte.[25]) Gegen die vom Reichstag beschlossenen Verfassungsänderungen konnte er sogar von sich aus die Entscheidung des Volkes anrufen.[26]) Da infolge der Parteiverhältnisse im Reichstag so gut wie niemals eine Zweidrittelmehrheit zu erzielen war, wirkte das Einspruchsrecht praktisch wie ein absolutes Veto.[27]) Es wurde nicht so sehr im sachlichen Interesse der Einzelländer ausgeübt, sondern seine Handhabung richtete sich vielmehr je nach der parteipolitischen Färbung der Landesregierungen. Jedenfalls bildete der Reichsrat ein sehr wirksames, aus föderalistischer Quelle entspringendes Gegengewicht gegen den Reichstag.

Verglichen mit der englischen und deutschen Institution nimmt das dänische Landsting eine Mittelstellung ein. Es hat ein größeres politisches Gewicht als das Oberhaus, kann sich aber dem Willen der unteren Kammer nicht so erfolgreich entgegenstemmen, wie es der Reichsrat vermochte.

An dieser Stelle soll noch ein Blick auf die Lage geworfen werden, die sich nach den Landstingswahlen im Herbst 1936 ergeben hat. Bisher bildete das Landsting, rechtlich und politisch gesehen, ein retardierendes Element der Verfassung, da die politischen Bewegungen, wie sie sich jeweils im Folketing widerspiegelten, erst nach längerer Zeit und auch dann nicht vollkommen das Landsting erfaßten. Auf diese Weise war es möglich, dem Ting bisher eine gemäßigt-konservative Mehrheit zu erhalten. Seit dem Herbst 1936 haben aber die auch das Folketing beherrschenden radikal-sozialistischen Parteien die Mehrheit erhalten, sodaß bei Fortdauer dieses Verhältnisses von einer kontrollierenden Tätigkeit des Landstings natürlich nicht die Rede sein kann.[28]) Bezeichnend ist die Groteske, welche diesen Zustand ermöglicht hat: daß nämlich die Entscheidung, ob Dänemark in den nächsten Jahren von der sozialistischen Folketingsmehrheit uneingeschränkt regiert werden soll, von der Wahl eines einzigen Abgeordneten

24) Brusewitz: Typolog. Verfassungsstudien, II, S. 33.
25) Art. 74 Abs. 1, 3 der Reichsverf.
26) Art. 76 Abs. 2 der Reichsverf.
27) Thoma: Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, S. 123.
28) Vgl. auch die Voraussage Berlins in Gads dansk Magasin 1914/15, S. 569.

abhing, dessen Wahl noch dazu infolge der für Regierung und Opposition in gleicher Anzahl gewählten Wahlmänner durch Losziehung auf der Insel Bornholm erfolgen mußte.

Diese Tatsachen beweisen die Unvollkommenheit der Organisation des dänischen Landstings und darüber hinaus allgemein die Schwierigkeit, der demokratischen zweiten Kammer eine auf gleicher Grundlage beruhende, sich aber von dieser unterscheidende erste Kammer gegenüberzustellen. Meist tragen diese Kammern konservativen Charakter und verhalten sich einer konservativen Regierung gegenüber untätig.[29]) Daß aber auch der umgekehrte Fall einer Gleichrichtung im sozialistischen Sinne eintreten kann, zeigt das Beispiel Dänemarks. Hier ist auch die weitere Entwicklung denkbar und wahrscheinlich, daß einer zukünftigen konservativen Regierung ein linksgerichtetes Landsting gegenübertritt, das nun seinerseits eine allzu reaktionäre Politik dämpfen kann. Dieser Gesichtspunkt scheint von denen, welche die Beseitigung des Landstings fordern, nicht genügend berücksichtigt zu werden, denn es ist im Interesse gleichmäßiger Staatsführung in einer parlamentarischen Demokratie geboten, daß wenigstens eine wirksam ausgleichende Institution vorhanden ist. Die Regierung will jedoch gegenwärtig die bereits vor zwei Jahren versuchte, damals aber mißlungene Verfassungsänderung durchführen, welche hauptsächlich die Abschaffung des Landstings zum Gegenstande hat.[30]) Zu diesem Zwecke soll eine Kommission bis spätestens Ende Juni 1938 einen entsprechenden Änderungsvorschlag ausarbeiten. Wenn man diese Verfassungsänderung durchführt — welches im wesentlichen von dem Ausfall der hierfür erforderlichen Volksabstimmung abhängen wird —, fällt das wichtigste Korrektiv gegen eine unbeschränkte Mehrheitsregierung fort, denn es ist kaum anzunehmen, daß die ebenfalls geplante Einführung weiterer Volksabstimmungen einen gleichwertigen Ersatz für das Landsting bieten kann.

2. Die dänischen Parteien

In der dänischen Verfassung finden die Parteien mit keinem Wort Erwähnung. Man könnte deshalb darüber streiten, ob sie

29) Munch in Polyteknisk Tidskrift 1928, S. 96.

30) Rigsdagstidende 1936/37, Folketingets Forhandlinger, Sp. 1456 ff.; Gesetz Nr. 52 über die Einsetzung einer Kommission zur Erwägung der Frage betr. Änderungen in den Verfassungsbestimmungen des Grundgesetzes vom 3. Februar 1937 (Lovtidenden A. — Nr. 8 vom 31. März 1937).

einen Gegenstand des Verfassungsrechts und seiner Wissenschaft bilden. Bei einer realen Betrachtung der Dinge müssen sie aber berücksichtigt werden, denn sie erst erfüllen die Verfassung mit Leben und sind als die Triebfeder der staatlichen Entwicklung verfassungsfortbildend wirksam.

Das Staatsleben Dänemarks wird seit der Einführung des parlamentarischen Systems von vier nach Umfang und Ziel verhältnismäßig konstanten Parteien beherrscht. Daneben gibt es einige kleinere Gruppen, die aber bisher keine ausschlaggebende Bedeutung erlangt haben. Die Wählermassen verteilen sich — in rohen Umrissen dargestellt — etwa folgendermaßen auf die Parteien: Konservativ wählt in der Regel das wohlhabendere Bauern- und Bürgertum. Die große Mehrzahl der Bauern mit Ausnahme der Kleinbauern findet sich in der sogenannten „Venstre" zusammen, einer Partei, die trotz ihres irreführenden Namens (auf deutsch übersetzt heißt sie „Linke") noch als rechtsstehend anzusehen ist. Ein Teil der Kleinbauern und eine gewisse Intelligenzschicht der Großstädte bilden die linksstehende demokratische „Radikale Venstre", während sich die heute zahlenmäßig stärkste Partei, die Sozialdemokratie, an Arbeiter, Kleinbauern und Kleinbürger wendet. Wie schon angedeutet, können die beiden erstgenannten Parteien als die Rechte und die beiden letzteren als die Linke im dänischen Reichstag bezeichnet werden.[1])

Diese vier großen Parteien verfügen über feste Organisationen und eine starke finanzielle Grundlage. Die maßgebendsten Tageszeitungen befinden sich in ihren Händen oder werden von ihnen unterstützt, sodaß sie das Heraufkommen einer neuen Partei durch Beeinflussung der öffentlichen Meinung mit Leichtigkeit im Keime ersticken können.[2])

Das Verhältniswahlrecht bewirkt, daß keine der Parteien Aussicht hat, jemals für sich die absolute Mehrheit im Reichstag zu erlangen, sodaß die Regierung, ähnlich wie früher in Deutschland, immer durch eine Koalition zustandegebracht werden muß. Im Gegensatz zu Deutschland ist diese Koalition aber jedesmal schon vorgezeichnet, indem sich jeweils die beiden Parteien der Rechten oder Linken zusammenfinden, denn vermittelnde Parteien der Mitte sind nicht in genügender Stärke vorhanden. In dieser Hinsicht läßt sich eher eine Ähnlichkeit mit englischen Verhältnissen feststellen, wo sich ja auch in den meisten Fällen die Re-

1) Vgl. hinsichtlich der Parteiverhältnisse auch Himmelstrup im Jahrb. d. öfftl. Rechts 1932, S. 338/9.

2) Thalbitzer, S. 11/12.

gierungszusammensetzung zwingend aus den Parteigruppierungen des Unterhauses ergibt.

Der Koalitionszwang begründet in Dänemark sozusagen schon im Vorstadium der staatlichen Willensbildung ein Hemmungsverhältnis, das — wie bei allen Koalitionen — darauf beruht, daß die beiden zur Regierung berufenen Parteien nur diejenigen ihrer Programmsätze zur Ausführung bringen können, über die eine Übereinstimmung erzielt wird. Hierdurch wird eine verhältnismäßig stetige politische Entwicklung gewährleistet, die bei Innehabung der obersten Herrschaftsgewalt durch eine einzige Partei gefährdet erscheinen würde. [3]) Zwar liegen die Verhältnisse in England anders, aber auch hier sind Interessengegensätze, wenn auch nicht unter mehreren Parteien, so doch innerhalb der großen Parteien auszugleichen.[4])

In England bildet die Opposition eine der wirksamsten Kontrollen der Regierung, [5]) da diese sich jederzeit bei der Durchführung einer einschneidenden Maßnahme eines Stimmungsumschwungs im Lande vergewärtigen muß, der auf Grund des in England geltenden relativen Mehrheitsprinzips sehr leicht zu einer Niederlage bei der nächsten Wahl führen kann. Low hat das treffend in der Weise ausgedrückt, daß jedes Kabinett bei der Durchführung einer radikalen Änderung in der Sorge schweben muß, daß „die Suprematie des entscheidenden Mannes" sich von ihm abwenden könne.[6])

Wenn auch zuzugeben ist, daß die dänischen Oppositionsparteien durch ihre Presse und im Reichstag die Politik der Regierung einer scharfen Kritik unterziehen können, so hat das doch nicht die gleiche Wirkung wie in England. Es fehlt die Jahrhunderte alte Tradition und das hierdurch bedingte eigentümliche Wahlsystem.

3. Parlamentarische Minderheitenrechte

In jedem Staat, der auf Grund des Mehrheitsprinzips gelenkt wird, taucht die Frage auf, welche Rechtsstellung den von der Regierung ferngehaltenen Minderheiten zukommen soll. In dieser Hinsicht einen erträglichen Ausgleich zwischen den Ideen der

3) Thoma in der Erinnerungsgabe für Max Weber, Bd. II, S. 60/61.
4) Thoma im Handwbch. d. Staatsw., Bd. VII, S. 733.
5) Low, Kap. XII, S. 211.
6) A. a. O., S. 211.

Demokratie und des Liberalismus zu finden, war das Bestreben aller Verfassungsgesetzgeber seit der französischen Revolution. Die Lösung dieses Problems wurde, abgesehen von der Einführung des Verhältniswahlrechts, in der Hauptsache auf drei Wegen gesucht: durch Einführung des Zweikammersystems, durch Aufstellung eines durch eine Revisionsklausel geschützten Grundrechtskatalogs und durch Gewährung von Rechten an die Minoritäten direkt. Während das Zweikammersystem bereits behandelt worden ist, wird die Bedeutung der Grundrechte weiter unten gezeigt werden; an dieser Stelle soll lediglich von den unmittelbaren Rechten der Minderheiten und deren Schutz die Rede sein.

Die Weimarer Verfassung hat auch in dieser Hinsicht, wie bisher in jedem Falle, wo sie zum Vergleich herangezogen wurde, die wirksamsten Schranken gegen die Parlamentsmehrheit errichtet. Gemäß ihrem Artikel 72 mußte die Verkündung jedes Gesetzes auf Antrag eines Drittels der Reichstagsmitglieder um zwei Monate ausgesetzt werden. Der Sinn dieser Vorschrift lag darin, daß der Minderheit Gelegenheit gegeben werden sollte, innerhalb dieses Zeitraumes die Unterschriften von einem Zwanzigstel der Wahlberechtigten zu sammeln, um den Boden für eine Volksabstimmung über das fragliche Gesetz vorzubereiten.[1]) Eine weitere wichtige Bestimmung war die, daß ein Fünftel der Reichstagsmitglieder die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses erzwingen konnte.[2]) Das Recht des Reichstags, überhaupt Untersuchungsausschüsse einzusetzen, war einer alten englischen Einrichtung nachgebildet.[3]) Daß aber auch eine Minderheit die Einsetzung verlangen konnte, war eine Neuerung der Weimarer Verfassung und bot ein sehr wirksames Mittel gegen ministerielle Parteiwirtschaft. Seine Wirkung wurde noch dadurch erhöht, daß die Ausschüsse Beweise erheben konnten und die Verwaltungsbehörden und Gerichte verpflichtet waren, ihren Ersuchen um Beweiserhebungen Folge zu leisten und ihnen auf Verlangen ihre Akten vorzulegen.

In England besteht keinerlei rechtlicher Schutz der Minderheiten. Untersuchungsausschüsse können die beiden Häuser nur auf Grund eines Mehrheitsbeschlusses einsetzen. Da das Kabinett aber regelmäßig aus der Parlamentsmehrheit hervorgeht, hat dieses Recht als eine Kontrolle der Regierung keine praktische Bedeutung.

1) Art. 73 Abs. 2 der Reichsverf.
2) Art. 34 der Reichsverf.
3) Anschütz, Anm. 1 zu Art. 34, S. 216.

Die dänische Verfassung kennt nur einen Fall, in dem eine Reichstagsminderheit die von der Mehrheit beschlossene Maßnahme beeinflussen kann. Wenn nämlich ein Gesetz angenommen worden ist, das eine Enteignung betrifft, so kann ein Drittel der Folketingsmitglieder — nicht aber der Landstingsmitglieder — spätestens zwei Wochen nach der endgültigen Annahme verlangen, daß der Vorschlag erst dann dem König zur Sanktion vorgelegt wird, wenn neue Wahlen zum Folketing stattgefunden haben und der Vorschlag danach von dem neu zusammentretenden Reichstag in derselben Form nochmals beschlossen worden ist.[4]) Diese Vorschrift ist der Überrest eines Vorschlages der Rechten bei der Verfassungsrevision im Jahre 1915, nach welchem auch gewisse Steuergesetze mit ähnlichen Kautelen umgeben werden sollten.[5]) Die Regelung begründet ein suspensives Veto für die Minderheit; ob es gegebenenfalls Erfolg hat, hängt davon ab, inwieweit die Wählerschaft ihre Wahlentscheidung von der Beurteilung eines einzelnen Gesetzes abhängig macht, oder ob sich die Regierung dazu entschließt, das eine Enteignungsklausel enthaltende Gesetz wegen seiner Dringlichkeit ohne diese Klausel durchzuführen.[6])

Außerhalb der Verfassung enthält der Bündnisvertrag Dänemarks mit Island die Sonderbestimmung, daß eine Kündigung des Vertrages nach einem später als 1940 unternommenen vergeblichen Revisionsversuch durch Beschluß einer der gesetzgebenden Versammlungen der beiden Länder und eine darauffolgende Volksabstimmung erfolgen kann; jedoch ist zur Gültigkeit des Beschlusses eine qualifizierte Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder erforderlich.

Abgesehen von diesen beiden Fällen hat eine Reichstagsminderheit in Dänemark keine rechtliche Möglichkeit, eine Regierungsmaßnahme zu beeinflussen. Insbesondere kann sie nicht die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses verlangen. Nur die Tinge als solche haben das Recht, durch Mehrheitsbeschlüsse Kommissionen einzusetzen. In Ermangelung von Zwangsmitteln zur Herbeischaffung des Untersuchungsmaterials geschieht das aber sehr selten.[7])

4) § 80 Abs. 2 d. Verf.
5) Wallengren, S. 127; man verlangte sogar das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit für derartige Gesetze.
6) Vgl. ein Beispiel bei Berlin, II, S. 23, Anm. 59.
7) Hansen-Baller, S. 21.

4. Initiativbeschränkungen des Reichstags

In England haben die Mitglieder des Parlaments zwar immer noch das Recht, Gesetzesvorschläge einzubringen, werden in seiner Ausübung aber durch die Geschäftsordnung derartig beschränkt, daß die Initiative faktisch nur noch beim Kabinett liegt.[1]) Eine vollständige Beschränkung hat sich das Unterhaus bei der Feststellung des jährlichen Finanzetats auferlegt. Es gilt nämlich die Regel, daß Ausgabenerhöhungen nur mit vorheriger Billigung durch den Minister beschlossen werden können.[2]) Eine ähnliche Vorschrift fand sich in der Weimarer Verfassung. Der Reichstag konnte im Entwurfe des Haushaltsplans ohne Zustimmung des Reichsrats Ausgaben nicht erhöhen oder neu einsetzen.[3]) Hierdurch wurde der Ausgabefreudigkeit des Reichstages ein wirksamer Riegel vorgeschoben, der allerdings nicht vollkommen standhielt und in den Fällen versagte, wo es sich um Ausgabenbeschlüsse zugunsten der Länder handelte.[4])

In Dänemark besteht eine derartige Beschränkung nicht. Der Reichstag hat im Gegenteil sein Ausgabeninitiativrecht von jeher und auch noch nach Einführung des parlamentarischen Regierungssystems uneingeschränkt ausgeübt.[5])

3. Kapitel:

KONTROLLEN UND HEMMUNGEN AUSSERHALB DES REICHSTAGS

1. Die Erschwerung der Verfassungsänderung

Wenn die Abänderung einer Verfassung im Verhältnis zur einfachen Gesetzesänderung erschwert werden soll, so setzt das notwendigerweise die Kennzeichnung derjenigen Rechtssätze voraus, denen eine solche erhöhte Geltungskraft zukommen soll. Hieraus ergibt sich der formelle Verfassungsbegriff, der mit der Vorstellung verbunden ist, daß die wichtigsten, das Verhältnis der

1) Low, Kap. IV, S. 63 ff.; Savelkouls, Epilog, 1, S. 359.
2) Keith, IV, § 4, S. 111.
3) Art. 85 Abs. 4 der Reichsverf.
4) Popitz in Deutsche Juristen-Zeitung 1927, Sp. 124.
5) Ein bemerkenswerter Fall ereignete sich noch während der Sitzungsperiode 1924/25, vgl. Rigsdags Aarbog 1924/25, S. 50.

obersten Staatsorgane untereinander und zu den Staatsbürgern regelnden Rechtsnormen möglichst vollständig in einer Verfassungsurkunde enthalten sind.

In England besteht dieser Unterschied nicht, sodaß dort die Verfassung jederzeit durch einfache Parlamentsakte geändert werden kann. In fast allen übrigen Staaten, die seit der amerikanischen Unabhängigkeitsbewegung und der französischen Revolution eine Verfassung erhalten haben, ist er dagegen in mehr oder minder ausgeprägter Form vorhanden. Er beruht in den meisten Fällen auf der Annahme eines sogenannten „pouvoir constituant".[1]) Der Träger dieser, der konstituierten Gesetzgebungsgewalt übergeordneten konstituierenden Gewalt soll nach dem Siege der Idee der Volkssouveränität das Volk selber sein.[2]) Aus diesem Grunde verlangte man, daß die Setzung oder Änderung einer Verfassung nur unter möglichst direkter Beteiligung der Wähler erfolgen durfte.

Die Durchführung dieses Grundsatzes im einzelnen ist hinsichtlich der Art und des Grades der Erschwerung ein sehr verschiedener. Je nachdem, ob die Änderungsmöglichkeit völlig ausgeschlossen ist oder im selben Umfange besteht wie für einfache Gesetze, lassen sich starre und biegsame Verfassungen unterscheiden.[3]) Die meisten Staaten haben in der Erkenntnis, daß die lebendige Entwicklung auf die Dauer nicht durch Gesetzesparagraphen aufgehalten werden kann, die völlige Starrheit nicht durchgeführt sondern Mittellösungen gesucht, die entweder mehr dem einen oder dem anderen Grundsatz zuneigen.

Die Änderung der dänischen Verfassung ist in hohem Grade erschwert.[4]) Ist ein Änderungs- oder Zusatzvorschlag von beiden Tingen angenommen und will die Regierung ihn fördern, so wird der Reichstag aufgelöst, und der nach Abhaltung allgemeiner Wahlen erneut zusammentretende Reichstag hat sich wiederum mit der Vorlage zu befassen. Wird die Vorlage erneut von beiden Tingen beschlossen, so muß sie einer direkten Volksabstimmung unterbreitet werden, in der die Hälfte der Abstimmenden sich dafür aussprechen muß, mindestens aber 45 Prozent der zum Folketing wahlberechtigten Wählerschaft. Liegen alle diese Voraussetzungen vor, so wird die Vorlage mit der Sanktion des Königs Verfassungsgesetz.

---

1) Zweig, I, S. 3/4.
2) Hildesheimer, Kap. 2, § 1, 2., S. 42.
3) Jellinek, 3. Buch, 15. Kap., II, S. 534/35; C. Schmitt: Verfassungslehre, § 2, III, 1., S. 16/17.
4) § 94 d. Verf.

Aus dieser Vorschrift geht deutlich hervor, daß eine Verfassungsänderung dann nicht zustandekommen kann, wenn die Regierung sie nicht fördern will. Zum Verständnis dieser Klausel ist es notwendig zu wissen, was mit dem Worte „Regierung" ausgedrückt werden soll. An anderen Stellen der Verfassung wird es nur im Sinne der ausübenden Regierungsgewalt verwandt;[5]) hier ist aber offenbar der Inhaber dieser Staatsgewalt gemeint. Das ist der König und nicht das Ministerium, denn jener hat, soweit die Verfassung nicht ausdrückliche Einschränkungen vorsieht, die höchste Gewalt über alle Angelegenheiten des Reichs.[6]) Der Ausdruck „Regierung" ist daher juristisch ungenau, und es wäre verfassungssystematisch konsequenter, statt dessen das Wort „König" einzufügen; zuzugeben ist allerdings, daß es, politisch gesehen, meist auf den Willen des Ministeriums ankommt.

Aus dieser Feststellung ergibt sich, daß der Reichstag den König und die Minister zur Weiterverfolgung einer Verfassungsänderung nicht zwingen kann, es sei denn, daß er zuvor das Ministerium durch ein Mißtrauensvotum zum Rücktritt zwingt. Die Erwähnung, daß die Regierung einverstanden sein muß, bezweckt lediglich die Tatsache zum Ausdruck su bringen, daß ihr, wie bei der gewöhnlichen Gesetzgebung, so auch bei Verfassungsänderungen ein freies Mitwirkungsrecht zusteht. Würde diese Klausel fehlen, so wäre der König nach dem übrigen Wortlaut des Paragraphen auf jeden Fall verpflichtet, die Auflösung vorzunehmen.

Es taucht hier aber wiederum das Problem auf, inwieweit der König verpflichtet ist, dem Verlangen der Minister stattzugeben, wenn diese in Übereinstimmung mit dem Reichstag eine Auflösung von ihm verlangen.

In früheren Erörterungen wurde festgestellt, daß der König die Sanktion eines seine eigene Stellung berührenden verfassungändernden Gesetzes frei verweigern darf.[7]) Daraus läßt sich für diese Untersuchung folgern, daß er jedenfalls dann verpflichtet ist, die nötigen Maßnahmen zur Erlassung eines solchen Gesetzes zu treffen, wenn er dieses auch endgültig sanktionieren muß, d. h. also, wenn es sich um eine die Stellung des Königs nicht berührende Änderung handelt. Anders ist die Rechtslage freilich, wenn der König die Sanktion verweigern darf. In diesem Falle wird er sich seinen Ministern nicht zu fügen brauchen und seine Mitwirkung versagen können, insbesondere also die Auflösung des Reichs-

5) Vgl. z. B. die §§ 7, 8, 12 d. Verf. u. a.
6) § 11 d. Verf.
7) Siehe oben S. 34.

tags ablehnen dürfen. Die Vorschrift, daß die Auflösung erfolgen muß, begründet keine Verpflichtung für den König, sondern besagt lediglich, daß nur auf diesem Wege eine Verfassungsänderung zustandekommen kann.

Diese Auslegung ist geboten, weil sie als die einzig sinnvolle erscheint. Es wäre zwecklos, den umständlichen und kostspieligen Apparat der Reichstagswahlen und Volksabstimmung in Gang zu setzen, wenn von vornherein feststeht, daß der König seine Sanktion nicht erteilen wird. Man kann also hier gewissermaßen von einer Vorverlegung des königlichen Sanktionsrechts sprechen, wobei dann allerdings die weitere Frage entsteht, ob denn der König durch die Erteilung seiner Zustimmung zur Fortführung des Verfahrens sich damit auch verpflichtet hat, die endgültige Sanktion zu erteilen. In der dänischen Literatur wird dieses Problem nirgends angeschnitten, sondern lediglich gesagt, daß der König seine Sanktion verweigern kann, womit natürlich die endgültige gemeint ist.[8]) Der Fall wird wohl kaum jemals praktisch werden; sollte er jedoch einmal eintreten, so wird der König trotz seiner früheren Zustimmung die Sanktion verweigern dürfen, denn es ist angesichts des lange dauernden Verfahrens durchaus denkbar, daß nachträglich unvorhergesehene Tatsachen eintreten, die ihn zu einer Änderung seiner Auffassung veranlassen können.

Das Erfordernis der Reichstagsauflösung war schon ein Bestandteil der Verfassung von 1849. Dagegen ist das obligatorische Verfassungsreferendum als eine der Kompensationen für die Demokratisierung des Landstings im Jahre 1915 eingefügt worden. Beide Regelungen sind Ausfluß desselben Grundsatzes und verwirklichen somit weitgehend die Idee eines „pouvoir constituant". [9]) Das eigentliche Gewicht liegt in der Volksabstimmung, denn sie wirkt, da die Wähler in dieser Hinsicht an keine Parteirücksichten gebunden sind, eher retardierend und konservativ als radikal.[10]) Die Änderungsmöglichkeit auf Grund eines Mehrheitsbeschlusses der Wähler besteht in den meisten Fällen nur formell, da bei einer Wahlbeteiligung von weniger als 90 Prozent praktisch qualifizierte Mehrheiten erforderlich sind. So erfordert eine 74 prozentige Beteiligung schon eine Mehrheit von drei Fünfteln der Abstimmenden, und die Grenze, von wo ab mehr als zwei Drittel Ja-Stimmen vor-

8) Berlin, II, § 77, S. 59.
9) Berlin, II, S. 52, Anm. 28.
10) So auch die Erfahrungen in den Vereinigten Staaten und in der Schweiz: vgl. Jellinek, 3. Buch, 15. Kap., II, S. 535.

liegen müssen, liegt schon bei $67^1/_2$ Prozent. Hieraus wird deutlich, daß die Volksabstimmung als das größte Hindernis einer Verfassungsänderung anzusehen ist.[11]) Aus diesem Grunde wird auch bei den neuerlichen Verfassungsdebatten im Reichstag von Seiten der Linken die Forderung nach Beseitigung der Qualifikationsvorschrift erhoben.[12]) Die Bedeutung der Neuwahlen zum Reichstag tritt demgegenüber zurück, da die Wähler in der Voraussicht, später ihrer individuellen Ansicht direkten Ausdruck geben zu können, ihre Wahl ohne Gefahr von parteipolitischen Gesichtspunkten abhängig machen können.

In Deutschland erfolgte die Verfassungsänderung im Wege der Gesetzgebung mit der Einschränkung, daß für alle entscheidenden Beschlüsse qualifizierte Mehrheiten erforderlich waren.[13]) Ein dahingehender Reichstagsbeschluß kam nur zustande, wenn zwei Drittel der Mitglieder anwesend waren und mindestens zwei Drittel der Anwesenden zustimmten. Auch Beschlüsse des Reichsrats, die auf eine Billigung des betreffenden Gesetzes hinausliefen, bedurften einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen. Sollte auf Volksbegehren durch Volksentscheid eine Verfassungsänderung beschlossen werden, so war die Zustimmung der Mehrheit der Stimmberechtigten erforderlich. Damit war aber kein „pouvoir constituant" im Sinne einer verstärkten Beteiligung des Volkes geschaffen,[14]) denn auch der Volksentscheid war nur eines der einfachen Gesetzgebungsverfahren. Trotzdem war die Verfassungsänderung wesentlich erschwert, da es angesichts der Parteigruppierungen im Reichstag oft sogar sehr schwierig war, eine einfache Mehrheit für einen wichtigen Beschluß zustandezubringen. Immerhin waren infolge des einfachen Verfahrens seit 1919 eine ganze Reihe von Gesetzen herausgekommen, die den Anforderungen des Art. 76 genügten.

Der Abänderbarkeit unterliegen in Dänemark alle Verfassungsrechtssätze; es kann also auch die Verfassung als Ganzes aufgehoben werden. Die in Deutschland von einigen Autoritäten vorgetragene Lehre, daß die Verfassungsgrundlagen auch nicht durch

11) Die Abstimmung des Jahres 1920, die um die Einverleibung Nordschleswigs ging, ergab z. B. eine Zustimmung von nur 47½ Prozent der Wahlberechtigten! vgl. Berlin, II, S. 58, Anm. 56.

12) Vgl. die Rede des Wortführers der sozialdem. Partei, H. Frisch, im Folketing am 26. 11. 1936: Rigsdagstidende 1936/37, Folketingets Forhandlinger, Sp. 1462.

13) Art. 76 der Reichsverf.

14) Anschütz, Anm. 1 zu Art. 76, S. 401.

ein verfassungänderndes Gesetz angetastet werden durften,[15]) ist hier zwar erörtert aber abgelehnt worden.[16]) Auch die auf eine nur vorübergehende Aufhebung von Verfassungssätzen gerichteten Verfassungsdurchbrechungen werden als zulässig angesehen, wenn sie die Erfordernisse der Verfassungsänderung erfüllen.[17]) In Deutschland betrachtete man die Verfassungsdurchbrechung als nicht unbedingt durch den Abänderungsartikel gedeckt; sie galt aber auf Grund eines durch die Praxis eingebürgerten Gewohnheitsrechts als zulässig.[18])

Ihre Bedeutung erhält die Revisionsklausel erst durch diejenigen Rechtssätze, die zum formellen Verfassungsgesetz erhoben worden sind und durch einfaches Gesetz nicht angetastet werden können. Im Verhältnis zu den Staatsbürgern kommt vor allem der Inhalt und die Wirkungskraft der nicht verfassungsorganisatorischen Bestimmungen, insbesondere also der Grundrechte in Betracht.

2. Die Grundrechte

In den Verfassungen jeder der drei Staaten England, Deutschland und Dänemark sind Grundrechte vorhanden mit dem Unterschied allerdings, daß sie in England, wo sie zuerst auftauchten und rechtlich fixiert wurden (Petition of Rights von 1628, Agreement of the People von 1647, Habeas Corpus Act von 1679, Declaration of Rights von 1689),[1]) nicht durch eine besondere Klausel gegen die Legislative geschützt sind. Hier beruht ihre Unantastbarkeit vielmehr auf politischer Tradition, deren Mißachtung von den wechselnden Regierungen kaum zu erwarten ist. In Deutschland und Dänemark war bzw. ist die Verfügung über die Grundrechte den zufälligen Reichstagsmehrheiten durch das oben geschilderte besondere Verfahren entzogen. Auf diese Weise wird irgendwelchen Minderheiten des Reichstags und des Volkes Schutz geboten[2]) und aus liberalen Erwägungen heraus ein Wall gegen unbeschränkte demokratische Mehrheitsherrschaft errichtet.

15) C. Schmitt: Verfassungslehre, § 3, II, 2, a, S. 25/26; dagegen Thoma in Grundrechte, Bd. I, S. 38 ff.
16) Matzen, I, § 18, S. 233/4; Berlin, II, S. 48.
17) Berlin, II, § 76, S. 48.
18) C. Schmitt: Verfassungslehre, § 11, II. 2, c, S. 108; Thoma in Grundrechte Bd. I, S. 46/47.
1) Anschütz, S. 506.
2) Thoma in Grundrechte, Bd. I, S. 9.

Unter diesem Gesichtspunkt kann die englische Verfassung nicht zum Vergleich herangezogen werden.

Am reichhaltigsten war der Grundrechtskatalog der Weimarer Verfassung, der nicht nur die eigentlich spezifischen Grundrechte, sondern eine Zusammenstellung von Normen aus den verschiedensten Rechtsgebieten enthielt. In ihm fanden sich eine Menge Grundsätze vor allem des Verwaltungs-, Kirchen- und Beamtenrechts, ferner auch viele einschneidende Bestimmungen des bürgerlichen und Strafrechts.[3]) Allerdings waren eine Reihe wichtiger Grundrechte durch eine Diktaturmaßnahme des Reichspräsidenten zeitweilig aufhebbar, und andere konnten durch einfaches Gesetz oder Verordnung geändert werden. Manche andere enthielten nur Programmsätze für die Zukunft. Immerhin blieben eine Menge „verfassungskräftiger" [4]) Sätze übrig, die unmittelbar anwendbares Recht darstellten.

Die dänische Verfassung enthält neben dem herkömmlichen Grundbestand persönlicher und politischer Freiheitsrechte, wie z. B. der Unverletzlichkeit der Person, der Wohnung, des Eigentums, der Druck-, Vereins- und Versammlungsfreiheit,[5]) nur sehr wenige geschützte Güter und Institute. Abgesehen von dem Schutz der ungestörten Religionsausübung und den für das Kirchenrecht geltenden Grundsätzen finden sich neben den bereits erwähnten Verbürgungen hauptsächlich noch die Zusagen öffentlicher Unterstützung Notleidender[6]) und des freien Schulunterrichts für Kinder bedürftiger Eltern,[7]) ferner die Zusicherung von Gewerbefreiheit[8]) und die Garantierung der gemeindlichen Selbstverwaltung.[9])

Eine Reihe dieser Bestimmungen ist verfassungskräftig, während andere ihre nähere Ausgestaltung dem Gesetzgeber überlassen, ihm hierbei mehr oder weniger genaue oder überhaupt keine Richtlinien vorzeichnend. Verfassungskräftig sind zum Beispiel die Vorschriften, daß eine Zensur in keiner Weise erneut eingeführt werden darf oder daß jeder, der verhaftet worden ist, innerhalb von 24 Stunden vor einen Richter zu stellen ist. Dagegen sind die Gewerbefreiheit und die soziale Fürsorge nach den in der Verfassung niedergelegten Grundsätzen gesetzlich zu regeln,

3) Thoma: Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, S. 118.
4) Thoma in Grundrechte, Bd. I, S. 33.
5) §§ 78, 79, 80, 84, 85, 86 d. Verf.
6) § 82 d. Verf.
7) § 83 d. Verf.
8) § 81 d. Verf.
9) § 89 d. Verf.

und die Ordnung der Kirchenverfassung ist ganz dem Belieben des Gesetzgebers anheimgestellt.

Es ist kennzeichnend für die dänische Mentalität, daß die Garantie der persönlichen und politischen Freiheit als das Wertvollste der ganzen Verfassung angesehen wird.[10]) Das kommt vor allem in einer sehr weitgehenden und freimütigen Pressekritik der Regierungsmaßnahmen zum Ausdruck. Die praktisch wichtigste Verfassungsgarantie bildet die Pflicht zu vollständiger Entschädigung bei Enteignungen, die nur im Interesse des Allgemeinwohls und auf gesetzlicher Grundlage erfolgen dürfen.[11]) Nach herrschender Auffassung versteht man hierbei unter Eigentum alle Vermögensrechte einer Person.[12]) Hinsichtlich der Höhe der Entschädigung gibt man dem Betroffenen eine Klage vor den ordentlichen Gerichten, die jedoch nur die Feststellung des Verlustes infolge der Enteignung, nicht aber die reine Ermessensfrage, was als Entschädigung zu gewähren ist, prüfen können.[13]) Die Regelung der Weimarer Verfassung ging nicht so weit, denn sie gewährte nur angemessene Entschädigung, die zudem durch einfaches Reichsgesetz ausgeschlossen werden konnte.[14]) Die dänischen Grundrechte weisen aber auch insofern eine größere Festigkeit gegenüber denen der Weimarer Verfassung auf, als sie nicht, wie diese teilweise, durch eine legale Diktaturmaßnahme außer Kraft gesetzt werden können. Nur wenn eine echte Staatsnotrechtslage vorliegt, kann die Verfassung ignoriert werden.[15]) Von diesen Vorzügen abgesehen, ist der Inhalt der dänischen Verfassung an nicht verfassungsorganisatorischen Grundsätzen im Verhältnis zum Grundrechtsteil der Weimarer Verfassung jedoch recht dürftig.

3. Das richterliche Prüfungsrecht

Der Grundgedanke des Rechtsstaats erfordert, daß alle Gesetze, besonders aber das Grundgesetz, von allen Teilen eines Gemeinwesens beachtet werden. Dies wird in desto größerem Maße erreicht, je mehr und wirksamere Faktoren vorhanden sind, die

10) Vgl. Wolgast: Lex Regia, S. 28 und den ebendort S. 73 abgedruckten Artikel Prof. Berlins in „Dagens Nyheder" vom 27. 1. 1934.
11) § 80 Abs. 1 d. Verf.
12) Matzen, III, § 27, S. 339; Berlin, II, § 117, S. 383.
13) Berlin, II, § 117, S. 409/10.
14) Art. 153 Abs. 2 der Reichsverf.
15) Berlin, I, § 11, III, S. 64.

eine Rechtsverletzung verhindern oder sühnen können. Insbesondere hat man in allen Staaten nach einer Lösung der Frage gesucht, auf welche Weise Kompetenzüberschreitungen der Legislative entgegenzutreten sei.

In Dänemark ist den ordentlichen Gerichten verfassungsmäßig die Befugnis zugesprochen worden, über die Grenzen der obrigkeitlichen Gewalt zu urteilen.[1]) Es besteht hier also ähnlich wie in England aber im Gegensatz zu Deutschland eine justizförmige Verwaltungskontrolle, welche sich auf die Rechtmäßigkeit der Verwaltungsakte aber nicht auf deren Zweckmäßigkeit erstreckt.[2]) Die Frage, ob den Gerichten eine ähnliche Kontrolle über die Legislative zu gewähren sei, war bei allen Verfassungserörterungen eine der umstrittensten. In der Erkenntnis, daß der König durch das Mittel der Sanktionsverweigerung keine genügende Garantie bieten konnte, versuchte man immer wieder, den Gerichten verfassungsmäßig das Recht zu geben, Gesetze auch auf ihre materielle Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz hin zu prüfen. Da sich aber keine Einigkeit erzielen ließ, hat man diese Versuche schließlich aufgegeben und die Lösung der Praxis überlassen.[3])

Das Höchstgericht hat zuerst im Jahre 1912 das Prüfungsrecht für sich in Anspruch genommen.[4]) Seitdem sind bis in die neueste Zeit hinein eine Reihe weiterer Urteile in ähnlichem Sinne ergangen, sodaß von einer festen Praxis gesprochen werden kann, die auch heute durchweg von den Vertretern der Rechtswissenschaft gebilligt wird.[5]) Der letzte Gegner des Prüfungsrechts erkennt jetzt auch an, daß es sich infolge der dauernden praktischen Anwendung gewohnheitsrechtlich durchgesetzt hat.[6]) Heute ist es daher von keiner Seite mehr bestritten.

Auch in Deutschland bestanden ähnliche Meinungsverschiedenheiten wie in Dänemark. Man ließ das Problem in der Weimarer Verfassung ungelöst, da trotz eingehender Erörterungen im Verfassungsausschuß keine Einigkeit zu erzielen war.[7]) Im Jahre 1925 hat sich das Reichsgericht das Prüfungsrecht zugesprochen. Es bestanden also in Deutschland zwei verschiedene starke Ga-

1) § 70 d. Verf.
2) Berlin, II, § 101, S. 278, 282.
3) Goos-Hansen, § 19, S. 34/35.
4) Ugeskrift for Retsvæsen 1912, S. 359: Urteil vom 15. 4. 1912, referiert bei Goos-Hansen im Nachtrag, S. 265.
5) Insbesondere von Berlin, II, § 78, S. 60/73.
6) Troels-Jørgensen in Ugeskrift for Retsvæsen 1933, B, S. 299.
7) Anschütz, Anm. 5 zu Art. 70, S. 371.

ranten für die Verfassung; einmal nämlich der Reichspräsident, dessen Recht und Pflicht es war, Gesetze nur dann auszufertigen und zu verkünden, wenn sie mit der Verfassung im Einklang standen und andererseits die Gerichte, die einem formell richtig zustandegekommenen Gesetz die Verfassungsmäßigkeit trotz der vorhergegangenen Prüfung durch den Reichspräsidenten absprechen konnten.

In England besteht das hier aufgeworfene Problem naturgemäß nicht, denn dort kann wegen des Fehlens eines formellen Verfassungsbegriffes die Verfassung durch einfaches Gesetz geregelt und geändert werden.

Die Bedeutung des richterlichen Prüfungsrechts richtet sich je nach dem Umfang der dem Schutze einzelner dienenden Verfassungsnormen, mit denen ein Gesetz in Widerspruch geraten kann. Angesichts der Fülle derartiger Sätze in der Weimarer Verfassung zeigt sich auch hier wiederum, wie weitgehend die Minderheiten in Deutschland geschützt waren.[8]) Demgegenüber treten die wenigen wirklichen Schutz gewährenden Sätze der dänischen Verfassung weit in den Hintergrund. In allen bisher eingetretenen Fällen haben sich die dänischen Gerichte nur mit der Eigentumsschutzvorschrift befassen müssen und sind immer zu dem Ergebnis gekommen, daß die betreffenden Gesetze nicht als verfassungswidrig anzusehen waren.

Ob die Gerichte in Zukunft den Mut aufbringen werden, sich in Gegensatz zu einer starken Regierung zu stellen und ein Gesetz ihrer Überzeugung folgend für verfassungswidrig zu erklären, steht dahin. Die Auffassungen in Dänemark sind geteilt. In den Kreisen der Rechtswissenschaft glaubt man aber, daß ein offenbar gegen die Verfassung verstoßendes Gesetz gegebenenfalls sicher vom Höchstgericht beiseitegeschoben werden wird. [9]) Auf jeden Fall läßt sich sagen, daß schon die Möglichkeit der Verwerfung eines Gesetzes durch die Gerichte einen wirksamen Hemmschuh für den Reichstag bildet und diesen zu einer genauen Überprüfung seiner Beschlüsse veranlassen wird. Bisher ist den Gerichten allerdings noch keine Gelegenheit geboten worden, mit dem Prüfungsrecht wirklich ernst zu machen.

8) Thoma im Archiv für öfftl. Recht, Bd. 43, S. 279.
9) Andersen in Statsvetenskapelig Tidskrift 1930, S. 359.

4. Plebiszitäre Bestandteile des dänischen Staatsrechts

Der Gedanke einer unmittelbaren Beteiligung des Volkes an den Staatsgeschäften kommt in der neueren Geschichte zuerst in der französischen Verfassung von 1793 in der Form einer fakultativen Volksabstimmung für Gesetze zum Ausdruck.[1]) Dieser Programmsatz wurde aber in der Folgezeit wieder fallen gelassen. Erst nach der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems wurden Stimmen laut, die nicht so sehr auf Grund theoretischer Erwägungen über die Souveränität des Volkes, sondern vielmehr aus dem praktischen Bedürfnis nach einer Einschränkung der Parlamentsgewalt heraus die Einschaltung der Wähler als Mitausüber der Staatsgewalt forderten.[2]) Bis zum Weltkriege ist es jedoch — abgesehen von der Schweiz — nirgends in Europa zu einer staatsrechtlichen Einführung dieses Grundsatzes gekommen. Erst nach dem Kriege fand er Eingang in viele der neu errichteten Staatsverfassungen.

Die hier besonders interessierende Weimarer Verfassung hat dem Volk sehr weitgehende, wenn auch nur fakultative Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Gesetzgebung zugebilligt. Zunächst konnte der Reichspräsident jedes Gesetz zum Volksentscheid bringen.[3]) Dieselbe Befugnis stand einem Drittel der Reichstagsmitglieder zu, jedoch nur unter der Voraussetzung, daß ein Zwanzigstel der Stimmberechtigten es beantragte.[4]) Ferner konnte auch der Reichsrat ein Referendum in Gang setzen, wenn der Reichstag trotz seines Einspruchs eine Verfassungsänderung beschlossen hatte.[5]) Aber auch Teile des Volkes selbst hatten ein eigenes Initiativrecht, indem nämlich ein Zehntel der Stimmberechtigten das Begehren nach Vorlegung eines Gesetzentwurfes stellen konnte, über den, wenn der Reichstag dessen Annahme verweigerte, der Volksentscheid stattfand.[6]) Eine der wichtigsten unmittelbaren Einwirkungsmöglichkeiten der Wähler bestand darin, daß der Reichspräsident vom Volke gewählt wurde und auf Antrag des Reichstags von ihm auch wieder abgesetzt werden konnte.[7])

Ein Beschluß des Reichstags konnte nur dann durch einen

1) Jellinek, III. Buch, Kap. 15, I, 5, S. 524.
2) Thoma im HdbDStR., Bd. I, S. 192.
3) Art. 73 Abs. 1 der Reichsverf.
4) Art. 73 Abs. 2 der Reichsverf.
5) Art. 76 Abs. 2 der Reichsverf.
6) Art. 73 Abs. 3 der Reichsverf.
7) Art. 41 Abs. 1, 43 Abs. 2 der Reichsverf.

Volksentscheid außer Kraft gesetzt werden, wenn sich die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligte.[8]) Das wirksamste Mittel, einen solchen Beschluß aufrechtzuerhalten, war also, daß man sich überhaupt nicht an der Abstimmung beteiligte, um so zu verhindern, daß durch eine Ja-Stimme die erforderliche Beteiligungsziffer erreicht und das Ergebnis im negativen Sinne gültig wurde. Praktisch war also auch für den Volksentscheid über einfache Gesetze die Zustimmung der Mehrheit der Wahlberechtigten erforderlich, wie es für Verfassungsänderungen durch Volksentscheid ausdrücklich vorgeschrieben war.[9]) Aber auch sonst war die Durchführung eines Volksentscheids infolge der großen Wählerzahl und der dadurch bedingten Kosten schwierig, sodaß es in der Praxis selten dazu gekommen ist. Trotzdem bildete die Einrichtung als stets gegenwärtige Drohung für den Reichstag ein wirksames Gegengewicht, das in krassen Fällen sicher mit Erfolg hätte angewandt werden können.

Die englische Verfassung enthält, wenn auch nicht formell, so doch in der Sache wesentliche plebiszitäre Bestandteile. Bei jeder Neuwahl des Unterhauses handelt es sich nicht darum, welchen Parteikandidaten man wählen will, sondern um die Entscheidung darüber, wer in Zukunft das englische Weltreich als Premierminister regieren soll.[10]) Aber auch während der Wahlperiode wird das Kabinett nicht so sehr vom Parlament als von der Wählerschaft getragen. Vor jeder wichtigen Entscheidung über einen Gegenstand, der bei dem vorhergegangenen Wahlkampf nicht zur Erörterung gestanden hatte, verlangt die Opposition eine Neuwahl des Unterhauses, welche die Regierung auch regelmäßig gewährt.[11]) Auf diese Weise wird ein tiefgreifender Unterschied der Auffassungen des Volkes und des Unterhauses vermieden.

In der dänischen Verfassung findet sich an plebiszitären Bestandteilen nur die obligatorische Volksabstimmung bei Verfassungsänderungen. Von ihr ist, ebenso wie von der Sonderbestimmung im dänisch-isländischen Bündnisvertrage, die für dessen Kündigung eine Volksabstimmung vorschreibt, bereits an früherer Stelle die Rede gewesen. Das Verfassungsreferendum ist der Rest eines viel umfassenderen Vorschlages der Konservativen

8) Art. 75 der Reichsverf.
9) Art. 76 Abs. 1, Satz 4 der Reichsverf.; Thoma: Sinn und Gestaltung des deutschen Parlamentarismus, S. 113.
10) Savelkouls, II, 2, S. 59.
11) Redslob, § 50, S. 39.

während der Beratungen der Verfassung von 1915.[12]) Obwohl die Einführung des Gesetzesreferendums abgelehnt wurde, erörterte man jedoch die Frage, ob nicht trotzdem durch einfaches Gesetz eine Volksabstimmung angeordnet werden könne.[13])

Um diese Frage behandeln zu können, muß zunächst klargestellt werden, welche verschiedenen Arten von Volksabstimmungen denkbar sind. Hinsichtlich der Anwendungsmöglichkeit unterscheidet man das obligatorische und das fakultative Referendum. — Welche Unterschiede in sachlicher Hinsicht möglich sind, kann hier unerörtert bleiben. — In Bezug auf ihre Wirkung lassen sich die Referenda wiederum in dezisive, konsultative und konfirmative unterteilen. Von diesen dreien überläßt das erstere die Entscheidung den Abstimmenden, während die beiden letzteren die Entscheidungsgewalt der Volksvertretung in keiner Weise beeinträchtigen. Das konsultative oder beratende Referendum wird vor einem Beschluß der Volksvertretung zum Zwecke ihrer Unterrichtung angeordnet, während das konfirmative oder bekräftigende Referendum einem formell bereits gültig zustandegekommenen Beschluß nur noch eine höhere moralische Wirkung verleihen soll.

Die Autoren, welche sich mit dem dänischen Staatsrecht befassen, stehen durchweg auf dem Standpunkt, daß ein dezisives Referendum durch einfaches Gesetz nicht eingeführt werden kann.[14]) Als Begründung wird einerseits der von der Verfassung aufgestellte Machtverteilungsgrundsatz angeführt,[15]) andererseits das argumentum e contrario aus dem Verfassungsreferendum verwandt, das nur eine Ausnahme von der Regel begründe.[16]) Auch soll ein einzelnes Gesetz sein Inkrafttreten nicht von dem Ausfall einer Volksabstimmung abhängig machen können.[17]) Es handelt sich hierbei aber nur um das dezisive Referendum. Eine von der Regierung vor der gültigen Vornahme eines Staatsaktes vorgenommene rechtlich unverbindliche konsultative Volksabstimmung wird, wenn auch von ihr abgeraten wird, nicht als verfassungswidrig angesehen.[18])

---

12) Rigsdags Aarbog 1913/14, S. 41, 74: Brusewitz: Det konsultative Referendum, S. 31/32.

13) Berlin, I, S. 227, Anm. 9.

14) Zuerst ausgesprochen von Heilesen in Ugeskrift for Retsvæsen 1915, S. 188.

15) Berlin, I, § 26, S. 227.

16) Brusewitz: Det konsultative Referendum, S. 34.

17) Berlin, I, S. 228, Anm. 9.

18) Berlin: Bør Afrustningsforslaget ud til Folkeafstemnig, S. 10; Brusewitz: a. a. O., S. 99.

In der dänischen Staatspraxis hat sich im Jahre 1916 ein Fall einer nicht durch die Verfassung vorgeschriebenen Volksabstimmung zugetragen, der wegen seiner juristischen Besonderheiten Interesse verdient. Als Dänemark mit den Vereinigten Staaten von Nordamerika wegen des Verkaufs der westindischen Inseln in Verhandlungen stand, hielt man den derzeitigen Reichstag nicht zur Regelung einer solch wichtigen Frage für zuständig. Um aber eine Auflösung und Neuwahl während des Krieges zu vermeiden, entschloß man sich, die Angelegenheit zum Gegenstand einer direkten Volksabstimmung zu machen.[19]) Der einschlägige Paragraph des zu diesem Zwecke erlassenen Gesetzes lautet folgendermaßen:

„Nachdem die Volksabstimmung stattgefunden hat, legt die Regierung dem Reichstag einen Vorschlag zur Bestätigung der Konvention zu seiner freien Entschließung vor, es sei denn, daß mindestens die Hälfte der abstimmenden Wähler gegen die Übertragung gestimmt haben, in welchem Falle die Regierung den Vereinigten Staaten von Amerika mitteilt, daß die Konvention nicht ratifiziert werden kann.“ [20])

Hieraus geht zweifellos hervor, daß es sich weder um eine rein dezisive, noch um eine nur konsultative Abstimmung gehandelt hat, da der Reichstag nur im Falle eines positiven Ausfalls das freie Entscheidungsrecht behielt, während eine negative Äußerung der Mehrheit der abstimmenden Wähler den Reichstag uneingeschränkt binden sollte.[21]) Soweit das Gesetz also das freie Entscheidungsrecht des Reichstags ausschloß, muß es vom Standpunkt der Doktrin aus als verfassungswidrig bezeichnet werden.[22]) Juristisch bedenklich war es auch, daß diejenigen Wähler an der Abstimmung teilgenommen haben, die auf Grund einer noch garnicht in Geltung stehenden Verfassung zum Folketing wahlberechtigt waren, denn die im Jahre 1915 beschlossene Verfassungsänderung trat erst im Jahre 1918 in Kraft. Merkwürdigerweise sind hinsichtlich der Zulässigkeit des eingeschlagenen Weges seinerzeit keine Bedenken laut geworden. Dasselbe trifft für einige andere Vorlagen zu, die in einem Schlußparagraphen ihre Bestätigung durch eine Volksabstimmung anordneten, aber vom Reichstag auf Grund anderer Erwägungen verworfen wurden.[23])

19) Brusewitz, a. a. O., S. 36.
20) Gesetz Nr. 294 v. 30. 9. 1916, § 5 (Übersetzung des Verfassers).
21) Brusewitz, a. a. O., S. 40, bezeichnet diese Art einer Volksabstimmung als semikonsultativ oder semidecisiv.
22) Brusewitz, a. a. O., S. 40.
23) Berlin: Bør Afrustningsforslaget ud til Folkeafstemning, S. 3/4.

Soweit das konsultative Referendum bezüglich wichtiger Fragen zukünftig etwa in Dänemark angewandt wird, kann es den Reichstag zwar nicht rechtlich in seinen Entschlüssen binden, vermag aber doch praktisch, jedenfalls im negativen Sinne, eine dem dezisiven Referendum sehr nahekommende Wirkung auszuüben.[24]) Hierin unterscheidet es sich auch wesentlich vom bekräftigenden Referendum, das zeitlich dem rechtlich entscheidenden Beschluß nachfolgt und daher auf ihn keinen Einfluß mehr hat. Als Beispiele für derartige Volksabstimmungen lassen sich diejenigen anführen, die nach dem 30. Januar 1933 in Deutschland durchgeführt worden sind. Das Gesetz über die Volksabstimmung vom 14. Juli 1933 sagt zwar in seinem ersten Paragraphen, daß die Reichsregierung das Volk befragen kann, ob es einer von ihr beabsichtigten Maßnahme zustimmt oder nicht, aber es ist durchaus anerkannt und sinnentsprechend, daß eine Abstimmung auch über bereits vollzogene Maßnahmen nachträglich durchgeführt werden kann.[25]) Die bisher vorgenommenen Volksabstimmungen hatten jedenfalls alle diese Eigenschaft, die auch mehr den Grundgedanken der neuen Ordnung zu entsprechen scheint.[26]) Freilich schließt das nicht aus, daß auch beratende Abstimmungen, wie sie das Gesetz vorsieht, durchgeführt werden können; der Führer ist jedoch keinesfalls an deren Ausfall gebunden.[27]) Es zeigt sich also, daß sich in Deutschland infolge der nationalen Revolution hinsichtlich der Beteiligung des Volkes ein bedeutungsvoller Wandel vom dezisiven zum nur mehr beratenden und bekräftigenden Referendum vollzogen hat.

Das konsultative Referendum kann in Dänemark nur von der Regierung oder dem Reichstag angeordnet werden und bleibt daher als eine jederzeit wirksame Kontrolle dieser Organe wertlos. Abgesehen vom Verfassungsreferendum bietet das geltende Staatsrecht der Wählerschaft keine direkte Korrekturmöglichkeit unüberlegter Staatsakte. Berlin forderte seinerzeit die Einführung von Volksabstimmungen als Ersatz für das verschwundene Veto des Königs und bezeichnete die Nichtberücksichtigung dieses Gesichtspunktes als einen Grundfehler der Verfassung von 1915.[28]) Auch späterhin wurden ähnliche Gedankengänge laut.[29]) Die

24) Brusewitz, a. a. O., S. 88.
25) Huber, § 7, b, S. 96.
26) Huber, S. 96/97.
27) Huber, S. 97: „Zum Wesen des Führers gehört, daß er die letzte politische Entscheidung nicht abgeben kann."
28) Gads dansk Magasin 1913/14, S. 71, 73; 1914/15, S. 572.
29) Vgl. z. B. Stavnstrup, S. 104/11.

gegenwärtig geplante Verfassungsänderung soll nun, wie bereits erwähnt, als Ausgleich für den vollständigen Fortfall des Landstings in größerem Umfang Volksabstimmungen einführen. Es ist an anderer Stelle [30]) die Vermutung ausgesprochen worden, daß eine derartige Ordnung keineswegs den Zweck eines Zweikammersystems ersetzen kann, aber das liegt auch garnicht in der Absicht der die Verfassungsänderung betreibenden Kreise. Weitere Voraussagen zu machen, ist angesichts der unbestimmten Formulierungen der Vorschläge nicht möglich. Es läßt sich auch schwer beurteilen, wie sich eine etwa der Weimarer Verfassung entsprechende Regelung auswirken könnte, denn die Mißerfolge des deutschen Instituts beruhten in erster Linie auf der weiten Ausdehnung des Staatsgebiets und der großen, in viele Parteien zersplitterten Wählerzahl. Auch schweizerische Verhältnisse lassen sich schlecht als Beurteilungsgrundlage heranziehen, da die Beteiligung des Volkes dort auf überkommenen Einrichtungen gewachsen und weitgehend mit dem gesamten Staats- und Verwaltungsaufbau verwoben ist.[31]) Soviel läßt sich jedoch sagen, daß in einem kleinen Lande wie Dänemark Volksabstimmungen müheloser und daher häufiger durchgeführt werden können, als es z. B. in Deutschland mit seinen großen Wählermassen möglich war.

4. Kapitel:

ZUSAMMENFASSENDE KRITISCHE WÜRDIGUNG

Faßt man die im vorstehenden entwickelten Gedankengänge unter dem gemeinsamen Gesichtspunkt ihres kontrollierenden und hemmenden Einflusses auf die jeweils regierende Reichstagsmehrheit zusammen, so erscheint die Ausgestaltung des dänischen Systems der „checks and balances“ recht ärmlich und zudem mit vielerlei unvermeidlichen Schwächen behaftet. Zwar kann sich der König Mißbräuchen und krassen Verletzungen der Minderheiten durch die Mehrheit widersetzen, wenn er im Volke für sein Vorgehen Anklang findet. Aber derartige Fälle sind äußerst selten, denn wenn er sich nicht zu dem gefährlichen Mittel der Folketingsauflösung entschließt, muß er den Forderungen der Regierung —

30) Siehe oben S. 47.
31) Fleiner, § 32, I, 1, S. 289 ff.

im Gegensatz zum deutschen Reichspräsidenten — nachgeben. Einen wirksameren Einfluß kann das Landsting ausüben; jedoch hat es sich gezeigt, daß diese Schranke dann versagt, wenn die Mehrheitsverhältnisse in beiden Tingen übereinstimmen. Unmittelbare Rechte der Minderheiten bestehen so gut wie gar keine. Die wirksamste Schranke bildet die durch das richterliche Prüfungsrecht garantierte Erschwerung der Verfassungsänderung, die aber wegen des dürftigen und teilweise selbstverständlichen Inhalts der Verfassung nur von relativem Wert ist. Was hiernach der parlamentarischen Regierung an Machtfülle übrig bleibt, ist recht bedeutend. Von einer Ähnlichkeit mit dem System der Weimarer Verfassung, die von keiner anderen an Mannigfaltigkeit der Einhegungen der Parlamentsmacht übertroffen wird, kann nur teilweise und im Sinne von Ansätzen die Rede sein, obwohl beide Verfassungen aus der Vorstellungswelt der kontinentalen Staatslehre hervorgegangen sind. Viel eher scheint manches auf einen der englischen Verfassung nahekommenden Zustand hinzudeuten, welches sich vornehmlich in der weitgehend übereinstimmenden Stellung der beiden Monarchen zeigt. Zu berücksichtigen sind jedoch die Unterschiede, daß England keinen formellen Verfassungsbegriff kennt und daß der Charakter des dänischen Landstings von dem des englischen Oberhauses wesentlich abweicht.

Eine Machteinschränkung der Reichstagsmehrheit könnte auch durch eine Stärkung der Regierungsgewalt erzielt werden, um so verantwortungsbewußten Ministern die Möglichkeit zu geben, sich überspannten Wünschen der Parlamentarier zu widersetzen. In England hat z. B. eine stetige Entwicklung dazu geführt, daß viele der parlamentarischen Vorrechte der Sache nach allmählich auf das Kabinett übergegangen sind, das dadurch und auch durch die Möglichkeit jederzeitigen Appells an die Wählerschaft — es wurde bereits betont, daß die englischen Wahlen stark plebiszitären Charakter tragen —, dem Parlament gegenüber eine beherrschende Stellung erlangt hat.[1]) Manche betrachten die unabhängige Stellung des Kabinetts sogar als den Kernpunkt des englischen Verfassungssystems überhaupt.[2]) Eine ähnliche Entwicklung kann jedoch in Dänemark nicht festgestellt werden. Daß der Reichstag sich bei der Feststellung des jährlichen Haushaltsplans keine Beschränkung seiner Initiative auferlegt, ist bereits gezeigt worden.[3]) Aber auch sonst hat man den Einfluß des Reichstags durch die

1) Low, Kap. IV, S. 65/67.
2) Savelkouls, I, 3, S. 34; VI, 4, S. 276. 285.
3) Siehe oben S. 52.

Errichtung von Ausschüssen erhöht, von denen die beiden wichtigsten, der Finanzausschuß des Folketings und der außenpolitische Ausschuß des Reichstags,[4]) als ständige Einrichtungen eine über den Rahmen eines gewöhnlichen parlamentarischen Ausschusses hinausgehende Bedeutung erlangt haben und die Politik weitgehend mitbestimmen können.[5]) Aber auch auf dem Gebiete der Verwaltung besteht eine steigende Tendenz, unter den verschiedensten Bezeichnungen Kommissionen und Ausschüsse zu bilden, die in der Regel zu über der Hälfte aus Reichstagsabgeordneten bestehen.[6]) Das verträgt sich schlecht mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung, der, wenn er im Verhältnis der Gesetzgebung zur Verwaltung noch einen Sinn haben soll, eine möglichst von Parteiinteressen freie Tätigkeit der Bürokratie voraussetzt.[7]) In dieser Hinsicht bildete das deutsche Berufsbeamtentum eine wertvolle Garantie, welche ausdrücklich in die Weimarer Verfassung aufgenommen[8]) und durch verfassungsrechtlichen Schutz der wohlerworbenen Beamtenrechte gesichert war.[9]) Das englische Parlament befaßt sich zwar auch in weitem Maße mit Verwaltungsgeschäften, wobei in erster Linie an das private-bill-Verfahren zu denken ist; hierbei handelt es sich aber um eine Eigentümlichkeit des englischen Rechts, denn für diese Geschäfte ist das Parlament teils in seiner Eigenschaft als Gesetzgeber und teils als eine Art Verwaltungsgerichtshof zuständig.[10])

Die Feststellung einer gewissen Unabhängigkeit der Regierung vom Parlament hat aber auch für England nur relativen Wert, da das Ministerium regelmäßig den Willen der Mehrheit repräsentiert, und in grundsätzlichen Fragen Übereinstimmung der Auffassungen herrschen muß. Dem Gutdünken der Minister sind dadurch keinerlei Schranken gesetzt.

Die Frage ist nun, wie es kommt, daß ein derartig unbeschränktes Mehrheitssystem sich in England und Dänemark bewährt hat und auf die Dauer tragbar ist. Die Beantwortung kann

4) Der außenpolitische Ausschuß ist als gemeinsamer Ausschuß beider Tinge eingesetzt worden und wird daher als gegen das Zweikammersystem verstoßend von der Theorie als verfassungswidrig angesehen: siehe Berlin in Skatteborgeren 1928, S. 591/95.

5) Thalbitzer, S. 12; Stauning, S. 29, 30.

6) Vgl. Berlin in Skatteborgeren 1928, S. 595.

7) Hegelmaier, S. 70/71.

8) Art. 130 Abs. 1 der Reichsverf.: „Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei."

9) Art. 129 der Reichsverf.

10) Hatschek: Englisches Staatsrecht, Bd. I, § 93, S. 514.

nicht schwer fallen, wenn man sich daran erinnert, daß der Aufbau eines Staates durch die verschiedenen in ihm wirkenden soziologischen Kräfte und politischen Überzeugungen gestaltet wird. Daher bestimmt sich die Verfassung eines Volkes je nach dessen Charakter und den besonderen obwaltenden innen- wie außenpolitischen Umständen. Als Deutschland nach dem Kriege eine Verfassung erhalten sollte, sah man sich infolge der großen Interessengegensätze jeglicher Art genötigt, der parlamentarischen Regierung viele und starke Gegenspieler entgegenzustellen. Trotz dieser Sicherungen verschwand die so entstandene Weimarer Verfassung nach kaum anderthalb Jahrzehnten ihres Bestehens, weil sie dem deutschen Volke wesensfremd war und infolgedessen durch eine politische Bewegung von elementarer Gewalt überschwemmt werden konnte. Die englische Verfassung dagegen ist tief im Wesen des Engländers verwurzelt und wird durch eine traditionell-konservative Schulung des Staatsvolks und der obersten Leiter der staatlichen Geschicke gewährleistet. In Dänemark ist es der Vorzug eines kleinen, durch keine äußeren Feinde bedrohten Staates, welcher ein der Weimarer Verfassung gleichkommendes Sicherungssystem überflüssig erscheinen läßt. Es bestehen keinerlei nationale, konfessionelle oder partikularistische Gegensätze; die Klassenspaltung tritt angesichts des relativen Wohlstandes auch der unteren sozialen Volksschichten kaum nennenswert zutage. Hinzu kommt, daß auch die radikalen Parteien der Linken stark vom Bauern- und Bürgertum durchsetzt sind und es sich daher nicht leisten können, große Wählerschichten durch sozialistische Experimente zu beunruhigen. Unter Berücksichtigung dieser Umstände kann gesagt werden, daß die bestehende dänische Verfassung sich als die Organisationsform des dänischen Volkes bisher bewährt hat und, jedenfalls in ihren Grundlagen, auch für die nähere Zukunft Bestand haben wird.

Ausblick

Dänemark steht vor einer neuen Epoche seiner staatlichen Entwicklung. Die geplante Verfassungsänderung will zwar nicht an den Grundpfeilern des Staatsgefüges rütteln, aber sie zielt auf bedeutende Verlagerungen in dem bestehenden Gewaltensystem ab. Das Landsting soll beseitigt und damit der heute tatsächlich schon bestehende Zustand, daß die Minderheiten keinerlei Möglichkeiten haben, sich gegen die Mehrheitsentscheidungen des Reichstags zu wehren, verfassungsrechtlich perpetuiert werden. Die Festsetzung des Wahlalters für alle Staatsbürger auf 21 Jahre ist eine alte Forderung der Sozialisten; daß sie wesentliche Veränderungen in der Zusammensetzung des Reichstags bewirken wird, ist jedoch kaum anzunehmen. Von größerer Bedeutung sind die Vorschläge zur Einführung von Volksabstimmungen. Ihre Durchführung würde eine Durchbrechung des heute grundsätzlich noch bestehenden Repräsentativsystems bedeuten und an seine Stelle eine aus mittelbar- und unmittelbar-demokratischen Bestandteilen gemischtes System setzen, wie es ähnlich auch in Deutschland theoretisch bestand.

Die Änderungsvorschläge sind durchweg aus dem Bestreben heraus geboren, den in Dänemark ohnehin schon stark betonten demokratischen Gedanken noch weitergehend durchzuführen. Seine wichtigste Einschränkung soll fallen, und es ist noch ungewiß, ob die weitere Bindung der erschwerten Verfassungsänderung nicht auch gelockert werden wird. Damit vollzieht sich eine Entwicklung, welche die Verfassung nach und nach ihrer wichtigsten liberalen Bestandteile entkleidet. Die Demokratie wird in konsequenter Durchführung ihrer Grundsätze allmählich in die Richtung einer solchen radikaler Färbung geführt, wo der herrschenden Reichstagsmehrheit nahezu die absolute Macht überantwortet ist. Daß diese Entwicklung möglich ist und wahrscheinlich auch keine ernsten Störungen herbeiführen wird, erklärt sich aus den günstigen wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen des Landes, denn die Dänen sind vorwiegend ein Bauernvolk und im übrigen politisch verhältnismäßig leidenschaftslos, sodaß sich gefährlicher innenpolitischer Zündstoff nur schwer bilden kann. Ob ein solches politisches System aber auch gefahrvollen Lagen gerecht werden kann, ist fraglich.

ANHANG

Das Grundgesetz des dänischen Reiches

vom 5. Juni 1915

mit Änderungen vom 10. September 1920. *)

I.

§ 1. Die Regierungsform ist beschränkt-monarchisch. Die königliche Gewalt ist erblich. Die Erbfolge ist die im Thronfolgegesetz vom 31. Juli 1853 Art. I und II festgesetzte.

§ 2. Die gesetzgebende Gewalt ist beim König und Reichstag gemeinsam. Die ausübende Gewalt ist beim König. Die richterliche Gewalt ist bei den Gerichten.

§ 3. Die evangelisch-lutherische Kirche ist die dänische Volkskirche und wird als solche vom Staat unterstützt.

II.

§ 4. Der König kann nicht ohne Zustimmung des Reichstags Regent in andern Ländern sein.

§ 5. Der König soll der evangelisch-lutherischen Kirche angehören.

§ 6. Der König ist mündig, wenn er sein 18. Lebensjahr vollendet hat. Dasselbe gilt hinsichtlich der königlichen Prinzen.

§ 7. Bevor der König die Regierung antritt, gibt er im Staatsrat schriftlich die feierliche Versicherung ab, das Grundgesetz unverbrüchlich halten zu wollen. Von der Versicherungsakte werden zwei gleichlautende Originale ausgestellt, von denen das eine dem Reichstag zur Aufbewahrung in dessen Archiv übergeben, das andere im Reichsarchiv niedergelegt wird. Kann der König infolge Abwesenheit oder aus anderen Gründen diese Versicherung nicht unmittelbar beim Thronwechsel abgeben, so wird die Regierung, bis dies geschieht, vom Staatsrat geführt, es sei denn, daß durch Gesetz ein anderes bestimmt wird. Hat der König schon als Thronfolger diese Versicherung abgegeben, so tritt er unmittelbar beim Thronwechsel die Regierung an.

§ 8. Bestimmungen über die Regierungsführung im Falle von Unmündigkeit, Krankheit oder Abwesenheit des Königs werden durch Gesetz getroffen. Ist bei einer Thronvakanz kein Thronfolger vorhanden, so wählt der vereinigte Reichstag (§ 65) einen König und setzt die künftige Erbfolge fest.

*) Da sich deutsche Übersetzungen nur von der Verfassung von 1866 vorfinden, vgl. z. B. diejenige bei Goos-Hansen im Anhang, ist die jetzt geltende dänische Verfassung vollständig vom Verfasser dieser Arbeit neu übersetzt worden.

§ 9. Die Staatsleistungen an den König werden für die Dauer seiner Regierung durch Gesetz bestimmt. Durch dieses wird zugleich festgesetzt, welche Schlösser und anderen Staatseigentümer dem König zum Gebrauch überlassen werden sollen.

Die Staatsleistungen können nicht belastet werden.

§ 10. Für Mitglieder des königlichen Hauses können durch Gesetz Jahresgelder ausgesetzt werden. Die Jahresgelder können ohne Zustimmung des Reichstags nicht außerhalb des Reiches verbraucht werden.

III.

§ 11. Der König hat mit den in diesem Grundgesetz festgesetzten Einschränkungen die höchste Gewalt über alle Angelegenheiten des Reiches und übt sie durch seine Minister aus.

§ 12. Der König ist unverantwortlich; seine Person ist unverletzlich und heilig. Die Minister sind für die Führung der Regierung verantwortlich; ihre Verantwortlichkeit wird durch Gesetz näher bestimmt.

§ 13. Der König ernennt und entläßt seine Minister. Er bestimmt ihre Anzahl und verteilt die Geschäfte unter ihnen. Die Unterschrift des Königs unter Gesetzgebungs- und Regierungsbeschlüssen verleiht diesen Gültigkeit, wenn sie von der Unterschrift eines oder mehrerer Minister begleitet ist. Jeder Minister, der unterschrieben hat, ist für den Beschluß verantwortlich.

§ 14. Die Minister können vom König oder vom Folketing wegen ihrer Amtsführung angeklagt werden. Das Reichsgericht urteilt über die gegen die Minister hinsichtlich ihrer Amtsführung angestrengten Klagen.

§ 15. Die Minister bilden gemeinsam den Staatsrat, in welchem der Thronfolger, wenn er mündig ist, einen Sitz innehat. Der König führt den Vorsitz außer in dem im § 7 erwähnten Falle und in den Fällen, wo die Gesetzgebungsgewalt gemäß § 8 Satz 1 dem Staatsrat die Ermächtigung zur Regierungsführung erteilt hat.

§ 16. Alle Gesetze und wichtigen Regierungsmaßnahmen werden im Staatsrat verhandelt. Ist der König in einzelnen Fällen verhindert, einen Staatsrat abzuhalten, so kann er die Sache in einem Ministerrat verhandeln lassen. Dieser besteht aus sämtlichen Ministern unter dem Vorsitz desjenigen, den der König zum Staatsminister ernannt hat. Jeder Minister soll dort sein Votum zu Protokoll abgeben; die Beschlüsse werden nach Stimmenmehrheit gefaßt. Der Staatsminister legt das über die Verhandlungen geführte, von den anwesenden Ministern unterzeichnete Protokoll dem König vor, welcher entscheidet, ob er dem Vorschlag des Ministerrats unmittelbar zustimmen oder ob er sich die Sache im Staatsrat vortragen lassen will.

§ 17. Der König besetzt alle Ämter in demselben Umfang wie bisher. Veränderungen hierin können durch Gesetz getroffen werden. Es kann niemand zum Beamten ernannt werden, der nicht das Staatsbürgerrecht besitzt. Jeder Zivil- und Militärbeamte gibt die feierliche Versicherung ab, das Grundgesetz halten zu wollen.

Der König kann die von ihm ernannten Beamten entlassen. Ihre Pension wird in Übereinstimmung mit dem Pensionsgesetz festgesetzt.

Der König kann Beamte ohne ihre Einwilligung versetzen, jedoch nur in der Weise, daß sie dadurch in ihren Amtsbezügen keinen Verlust erleiden und daß ihnen die Wahl zwischen einer solchen Versetzung und der Entlassung mit Pension nach den allgemeinen Regeln freigestellt wird.

Ausnahmen für gewisse Beamtenklassen außer der in § 71 festgesetzten werden durch Gesetz bestimmt.

§ 18. Der König kann nicht ohne Zustimmung des Reichstags Krieg erklären oder Frieden schließen, Bündnisse und Handelsverträge schließen oder aufheben, Teile des Landes abtreten oder Verpflichtungen eingehen, welche die bestehenden staatsrechtlichen Verhältnisse ändern.

§ 19. Der König beruft jedes Jahr einen ordentlichen Reichstag ein und bestimmt das Ende der Tagung. Dieses kann jedoch nicht geschehen, ehe gemäß § 48 eine gesetzliche Ermächtigung zur Erhebung der Steuern und für die Ausgaben des Staates geschaffen worden ist.

§ 20. Der König kann den Reichstag zu außerordentlichen Tagungen einberufen, deren Dauer von seiner Entscheidung abhängt.

§ 21. Der König kann die Sitzungen des ordentlichen Reichstags auf bestimmte Zeit vertagen, jedoch ohne Zustimmung des Reichstags nicht länger als zwei Monate und nicht öfter als einmal im Jahr bis zur nächsten ordentlichen Tagung.

§ 22. Der König kann das Folketing auflösen.

Hinsichtlich der Auflösung des Landstings gilt folgendes: Wenn das Folketing einen Gesetzesvorschlag angenommen und mindestens drei Monate vor dem Ende einer Reichstagstagung dem Landsting übersandt hat, das Landsting diesen Vorschlag aber nicht angenommen hat, und auch dann kein gleichlautender Beschluß in den Tingen erreicht wird, nachdem ein gemeinsamer Ausschuß Vorschläge gemacht hat, und wenn daraufhin das Folketing nach seiner Erneuerung durch eine auf Grund des Ablaufs der Wahlperiode vorgenommene allgemeine Wahl den Vorschlag unverändert auf einer ordentlichen Reichstagstagung annimmt und ihn von neuem dem Landsting innerhalb der oben genannten Frist übersendet, kann der König, wenn auch dann keine Einigkeit der Tinge über den Vorschlag erzielt wird, das Landsting auflösen. — Im übrigen kann das Landsting nur im Fall einer Änderung des Grundgesetzes (vgl. § 94) aufgelöst werden.

Wird eines der Tinge während einer Tagung des Reichstags aufgelöst, so müssen die Sitzungen des anderen Tings vertagt werden, bis der ganze Reichstag wieder zusammentritt. Dieses muß innerhalb zweier Monate nach der Auflösung geschehen.

§ 23. Der König kann dem Reichstag Gesetzesvorschläge und Vorschläge zu sonstigen Beschlüssen vorlegen lassen.

§ 24. Die Zustimmung des Königs ist erforderlich, um einem Beschluß des Reichstags Gesetzeskraft zu verleihen. Der König befiehlt die Verkündung des Gesetzes und trägt für dessen Vollziehung Sorge. Hat der König einen vom Reichstag angenommenen Gesetzesvorschlag bis zur nächsten Reichstagstagung nicht sanktioniert, so wird dieser hinfällig (vgl. jedoch § 94).

§ 25. In besonders dringenden Fällen kann der König, wenn der Reichstag nicht versammelt ist, vorläufige Gesetze erlassen, die jedoch nicht gegen das Grundgesetz verstoßen dürfen und immer sofort nach dem darauf folgenden Zusammentreten des Reichstags diesem vorgelegt werden müssen, ohne dessen Bestätigung sie hinfällig werden. Vorläufige Gesetze werden zuerst im Folketing beraten.

§ 26. Der König kann begnadigen und Amnestie erteilen. Die Minister kann er jedoch nur mit Zustimmung des Folketings hinsichtlich derjenigen

Strafen begnadigen, zu welchen sie vom Reichsgericht verurteilt worden sind.

§ 27. Der König gewährt teils unmittelbar, teils durch die zuständigen Regierungsbehörden solche Bewilligungen und Ausnahmen von den Gesetzen, welche entweder auf Grund der vor dem 5. Juni 1849 geltenden Regeln gebräuchlich sind, oder wozu in einem seit jener Zeit erlassenen Gesetz die Ermächtigung enthalten ist.

§ 28. Der König hat das Recht der Münzprägung nach Maßgabe des Gesetzes.

IV.

§ 29. Der Reichstag besteht aus dem Folketing und dem Landsting.

§ 30. Das Wahlrecht zum Folketing haben alle Männer und Frauen, die das Staatsbürgerrecht besitzen, das 25. Lebensjahr vollendet und einen festen Wohnsitz im Lande haben, es sei denn, daß der (die) Betreffende:

a) durch Urteil einer in der öffentlichen Meinung als ehrenrührig geltenden Tat für schuldig befunden worden ist, ohne die Wiederherstellung der Ehre erlangt zu haben,

b) vom Armenwesen Unterstützung erhält oder erhalten hat, die weder erlassen noch zurückgezahlt worden ist,

c) infolge Konkurses oder Entmündigung kein Verfügungsrecht über sein Vermögen besitzt.

§ 31. In das Folketing ist jeder (jede) wählbar, der (die) gemäß § 30 zu ihm das Wahlrecht besitzt.

§ 32. Die Anzahl der Folketingsmitglieder wird durch das Wahlgesetz festgesetzt, darf aber 152 nicht übersteigen.

Zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Repräsentation der verschiedenen Anschauungen unter den Wählern bestimmt das Wahlgesetz die Wahlart und die näheren Regeln für die Ausübung des Wahlrechts, insbesondere, inwieweit das Verhältniswahlrecht in oder ohne Verbindung mit Wahlen in Einmannkreisen durchgeführt werden soll.

Bei der Kreiseinteilung soll, abgesehen von der Einwohnerzahl, Rücksicht auf die Wählerzahl und die Bevölkerungsdichte genommen werden.

§ 33. Die Mitglieder des Folketings werden auf 4 Jahre gewählt. Sie erhalten eine Vergütung, deren Höhe vom Wahlgesetz bestimmt wird.

§ 34. Das Wahlrecht zum Landsting hat jeder Folketingswähler, der sein 35. Lebensjahr vollendet hat und einen festen Wohnsitz in dem betreffenden Landstingskreis besitzt.

§ 35. In das Landsting ist jeder (jede) wählbar, der (die) zu ihm das Wahlrecht besitzt, sofern er (sie) einen festen Wohnsitz in dem betreffenden Landstingskreis hat.

Für das passive Wahlrecht der 19 vom Landsting gewählten Mitglieder, vgl. § 36, ist ein fester Wohnsitz in einem bestimmten Landstingskreis nicht erforderlich, sondern nur, daß sie die übrigen Voraussetzungen für das Wahlrecht zum Landsting erfüllen.

§ 36. Die Anzahl der Landstingsmitglieder darf 78 nicht übersteigen. 10 werden in Kopenhagen mit Frederiksberg gewählt, bis zu 48 in größeren, das Land und die privilegierten Kaufstädte umfassenden Wahlkreisen, 1 auf Bornholm, 1 auf den Færøern. 19 Mitglieder werden nach Verhältniszahl von einer Wahlversammlung gewählt, die aus den Personen

besteht, die an dem Tage, wo Neuwahlen zum Landsting ausgeschrieben werden (vgl. §§ 22 und 39), Mitglieder des Tings sind. Nähere Regeln werden durch das Wahlgesetz festgesetzt.

Die endgültige Bestimmung der Landstingsmitgliederzahl und die Festsetzung der näheren Regeln für ihre Wahl erfolgt durch das Wahlgesetz.

§ 37. Die Mitglieder des Landstings werden außerhalb der Færøer durch Wahlmänner nach Verhältniswahlrecht gewählt. Auf den Færøern wird die Wahl durch eine Wahlversammlung vorgenommen, die aus den vom Volk gewählten Mitgliedern des Lagtings *) besteht.

Die Wahlmänner werden nach Verhältniswahlrecht gewählt. Das Wahlgesetz setzt ihre Anzahl und im übrigen das Nähere hinsichtlich der Wahlen fest.

§ 38. Die Anzahl der Landstingsmitglieder für jeden Landstingskreis außerhalb von Kopenhagen mit Frederiksberg, Bornholm und den Færøern wird durch das Wahlgesetz ungefähr nach dem Verhältnis zwischen der Einwohnerzahl in jedem einzelnen Landstingskreis und in den genannten Landstingskreisen zusammen festgesetzt.

§ 39. Die Mitglieder des Landstings werden auf 8 Jahre gewählt, jedoch scheidet die Hälfte oder möglichst die Hälfte der vom Volk gewählten jedes 4. Jahr aus. Die 19 vom Landsting gewählten Mitglieder scheiden alle auf einmal nach Ablauf von 8 Jahren aus.

Die Landstingsmitglieder erhalten die gleiche Vergütung wie die Folketingsmitglieder.

V.

§ 40. Der ordentliche Reichstag tritt am ersten Dienstag des Oktober zusammen, falls der König ihn nicht auf einen früheren Tag einberufen hat.

§ 41. Der Sitz der Regierung ist der Tagungsort des Reichstags. In außerordentlichen Fällen kann der König ihn jedoch an einem anderen Ort des Reiches zusammenrufen.

§ 42. Der Reichstag ist unverletzlich. Wer seine Sicherheit und Freiheit antastet und wer hierzu den Befehl gibt oder einem solchen Befehl gehorcht, begeht Hochverrat.

§ 43. Jedes Ting ist berechtigt, Gesetze vorzuschlagen und seinerseits anzunehmen.

§ 44. Jedes Ting kann dem König Adressen überreichen.

§ 45. Jedes Ting kann Kommissionen aus seinen Mitgliedern einsetzen, um allgemeinwichtige Angelegenheiten zu untersuchen. Solche Kommissionen sind berechtigt, sowohl von Privatbürgern als auch von öffentlichen Behörden schriftliche oder mündliche Aufklärungen zu fordern.

Die Wahl von Mitgliedern zu Kommissionen und Ämtern durch die Tinge erfolgt nach Verhältniswahlrecht; sollen beide Tinge vertreten sein, so erfolgt die Wahl auf die im § 49 für die Wahl von Staatsrevisoren vorgeschriebene Weise.

§ 46. Steuern können nur durch Gesetz auferlegt, verändert oder aufgehoben werden; ebenso kann die Ausschreibung von Mannschaften, die Aufnahme einer Staatsanleihe oder die Veräußerung einer dem Staat gehörenden Domäne nur auf Grund eines Gesetzes erfolgen.

*) Bezeichnung für die gesetzgebende Versammlung auf den Færøern

§ 47. Jedem ordentlichen Reichstag wird unmittelbar nach seiner Eröffnung ein Vorschlag zum Finanzgesetz für das folgende Finanzjahr vorgelegt, welcher einen Überschlag über die Einnahmen und Ausgaben des Staates enthält.

Kann die Beendigung der Beratung des Finanzgesetzes für das kommende Finanzjahr bis zum Beginn des Finanzjahres nicht erwartet werden, so legt die Regierung einen Vorschlag zu einem einstweiligen Bewilligungsgesetz vor, in dem sie ermächtigt wird, die gesetzlichen Steuern und die übrigen Staatseinnahmen zu erheben und diejenigen Ausgaben vorzunehmen, die zur ungestörten Staatshaushaltsführung notwendig sind, wobei zu beachten ist, daß in keinem Fall die einzelnen durch das letzte Finanzgesetz und die sich daran anschließenden Nachtragsbewilligungsgesetze begründeten ordentlichen Ausgabeposten überschritten werden und daß für außerhalb der regelmäßigen Staatsverwaltung liegende Maßnahmen nur diejenigen Ausgaben vorgenommen werden können, die zur Aufrechterhaltung schon begonnener Arbeiten notwendig sind und dieses weder über die für die betreffenden außerordentlichen Maßnahmen früher bewilligten, noch über die zur Fortsetzung der Arbeiten in dem betreffenden Finanzjahr gesetzlich festgelegten oder durch frühere Finanz- oder Nachtragsbewilligungsgesetze bestimmt vorgesehenen Beträge hinaus.

Vorschläge zu Finanzgesetzen, Nachtragsbewilligungsgesetzen und einstweiligen Bewilligungsgesetzen werden zuerst im Folketing beraten.

§ 48. Bevor das Finanzgesetz oder ein einstweiliges Bewilligungsgesetz vom Reichstag angenommen worden ist, dürfen keine Steuern erhoben werden. Es darf keine Ausgabe vorgenommen werden, die nicht durch das vom Reichstag angenommene Finanzgesetz oder durch ein vom Reichstag angenommenes Nachtragsbewilligungsgesetz oder einstweiliges Bewilligungsgesetz begründet ist.

§ 49. Der Reichstag wählt vier besoldete Revisoren. Diese gehen die jährliche Staatsrechnung durch und wachen darüber, daß alle Einkünfte des Staates darin aufgeführt sind, und daß keine Ausgabe gemacht worden ist, die nicht durch das Finanzgesetz oder ein anderes Bewilligungsgesetz begründet ist. Sie können die Mitteilung aller notwendigen Aufklärungen und Aktenstücke verlangen. — Die jährliche Staatsrechnung — mit den Bemerkungen der Revisoren — wird sodann dem Reichstag vorgelegt, der darüber Beschluß faßt.

Änderungen in diesen Bestimmungen können durch Gesetz erfolgen.

Wenn die Wahl von Staatsrevisoren stattfinden soll, so ernennt jedes Ting 15 Mitglieder, welche zu einem Ausschuß zusammentreten, der die Wahl nach Verhältniswahlrecht vornimmt.

§ 50. Ausländer können das Staatsbürgerrecht nur durch Gesetz erhalten.

Bezüglich der Möglichkeit des Grundstückserwerbs durch Ausländer hier im Lande werden gesetzliche Regeln aufgestellt.

§ 51. Kein Gesetzesvorschlag kann endgültig angenommen werden, bevor er dreimal vom Ting beraten worden ist.

§ 52. Wenn ein Gesetzesvorschlag in dem einen Ting angenommen worden ist, so wird er in derjenigen Form, in der er angenommen worden ist, dem andern Ting vorgelegt: wenn er dort verändert wird, geht er an das erste Ting zurück: werden hier wiederum Änderungen vorgenommen, so

wird der Vorschlag abermals dem andern Ting zugestellt. Kommt auch dann keine Einigkeit zustande, so soll, wenn ein Ting es verlangt, jedes Ting eine gleiche Anzahl Mitglieder ernennen, welche zu einem Ausschuß zusammentreten, der sein Gutachten abgibt und den Tingen Vorschläge macht. Im Hinblick auf die Vorschläge des Ausschusses wird sodann in jedem Ting für sich die endgültige Entscheidung getroffen.

§ 53. Jedes Ting entscheidet selbst über die Gültigkeit der Wahl seiner Mitglieder.

§ 54. Jedes neue Mitglied gibt, sobald seine Wahl anerkannt ist, die feierliche Versicherung ab, das Grundgesetz halten zu wollen.

§ 55. Die Mitglieder des Reichstags sind nur an ihre eigene Überzeugung gebunden und nicht an irgendeine Vorschrift ihrer Wähler.

Beamte, die in den Reichstag gewählt werden, benötigen zur Annahme der Wahl nicht die Erlaubnis der Regierung.

§ 56. Solange der Reichstag versammelt ist, kann kein Mitglied desselben ohne die Zustimmung des Tings, dem es angehört, verklagt oder irgendeiner Gefängnisstrafe unterworfen werden, es sei denn, daß es auf frischer Tat ergriffen wurde. Für seine Äußerungen im Reichstag kann keines seiner Mitglieder ohne Zustimmung des Tings außerhalb desselben zur Verantwortung gezogen werden.

§ 57. Tritt für ein gültig gewähltes Reichstagsmitglied einer der Fälle ein, welcher das passive Wahlrecht ausschließt, so verliert es das aus der Wahl fließende Recht.

Es soll durch Gesetz näher bestimmt werden, in welchen Fällen ein Reichstagsmitglied, welches ein besoldetes Staatsamt erhält, sich einer Neuwahl zu unterwerfen hat.

§ 58. Die Minister haben kraft ihres Amtes Zutritt zum Reichstag und sind berechtigt, während der Verhandlungen so oft sie wollen das Wort zu verlangen, während sie im übrigen die Geschäftsordnung zu beachten haben. Ein Stimmrecht üben sie nur dann aus, wenn sie zugleich Mitglieder des Reichstags sind.

§ 59. Jedes Ting wählt selbst seinen Präsidenten und den oder diejenigen, welche im Fall seiner Verhinderung den Vorsitz führen sollen.

§ 60. Keines der Tinge ist beschlußfähig, wenn nicht über die Hälfte seiner Mitglieder zugegen ist und an der Abstimmung teilnimmt.

§ 61. Jedes Reichstagsmitglied kann in dem Ting, dem es angehört, mit Zustimmung desselben jede öffentliche Angelegenheit zur Verhandlung bringen und eine Erklärung von den Ministern darüber verlangen.

§ 62. Anträge dürfen einem Ting nur durch eines seiner Mitglieder überreicht werden.

§ 63. Die Sitzungen der Tinge sind öffentlich. Jedoch kann der Präsident oder die in der Geschäftsordnung festgesetzte Anzahl Mitglieder verlangen, daß alle Unbeteiligten entfernt werden, woraufhin das Ting entscheidet, ob die Angelegenheit in einer öffentlichen oder geheimen Sitzung verhandelt werden soll.

§ 64. Jedes Ting setzt die näheren Regeln über den Gang der Geschäfte und die Aufrechterhaltung der Ordnung fest.

§ 65. Der vereinigte Reichstag wird durch das Zusammentreten des Folke- und des Landstings gebildet. Zur Beschlußnahme ist erforderlich, daß über die Hälfte der Mitglieder jedes Tings zugegen sind und an der Ab-

stimmung teilnehmen. Er wählt selbst seinen Präsidenten und setzt im übrigen die näheren Regeln über den Gang der Geschäfte fest.

VI.

§ 66. Das Reichsgericht besteht aus den ordentlichen Mitgliedern des obersten Gerichtshofs des Landes und einer entsprechenden Anzahl vom Landsting aus seiner Mitte auf 4 Jahre gewählter Richter. Kann in einem Einzelfall nicht die volle Anzahl der ordentlichen Mitglieder des obersten Gerichtshofs an der Verhandlung und Aburteilung der Sache teilnehmen, so tritt eine dementsprechende Anzahl der vom Landsting zuletzt oder mit der geringsten Stimmenzahl gewählten Reichsgerichtsmitglieder zurück. — Das Gericht wählt selbst seinen Präsidenten aus seiner Mitte.

Findet eine Neuwahl zum Landsting statt, nachdem eine Anklage vor dem Reichsgericht erhoben worden ist, so behalten die vom Ting gewählten Mitglieder ihren Sitz im Gericht mit Wirkung für diese Sache.

Änderungen in den Bestimmungen über das Reichsgericht können durch Gesetz erfolgen.

§ 67. Das Reichsgericht urteilt über die vom König oder Folketing gegen die Minister erhobenen Klagen.

Vor dem Reichsgericht kann der König auch andere Personen wegen Verbrechen anklagen lassen, die er als besonders staatsgefährlich ansieht, wenn das Folketing seine Zustimmung erteilt.

§ 68. Die Ausübung der richterlichen Gewalt kann nur durch Gesetz geordnet werden.

§ 69. Die Rechtspflege soll nach gesetzlich festzusetzenden Regeln von der Verwaltung getrennt werden.

§ 70. Die Gerichte haben das Recht, jede Frage bezüglich der Grenzen der obrigkeitlichen Gewalt zu entscheiden. Wer eine solche Frage aufwerfen will, kann sich jedoch nicht dadurch, daß er die Sache vor die Gerichte bringt, der Pflicht entziehen, vorläufig dem Befehl der Obrigkeit Folge zu leisten.

§ 71. Die Richter haben sich bei ihrer Entscheidung nur nach dem Gesetz zu richten. Sie können nur durch Urteil abgesetzt und nicht gegen ihren Wunsch versetzt werden, außer in Fällen einer Änderung der Gerichtsorganisation. Jedoch kann ein Richter, der sein 65. Lebensjahr vollendet hat, ohne Verlust in seinen Bezügen entlassen werden.

§ 72. Öffentliches und mündliches Verfahren sollen sobald und soweit wie möglich in der gesamten Rechtspflege durchgeführt werden.

Für Missetaten und für solche Sachen, die aus politischen Gesetzesübertretungen herrühren, sollen Geschworene eingeführt werden.

VII.

§ 73. Die Verfassung der Volkskirche wird durch Gesetz geordnet.

§ 74. Die Bürger haben das Recht, sich in Gemeinschaften zu vereinigen, um Gott auf die Weise zu verehren, die ihrer Überzeugung entspricht; jedoch darf nichts gelehrt oder vorgenommen werden, was gegen die Sittlichkeit oder die öffentliche Ordnung verstößt.

§ 75. Niemand ist verpflichtet, einem anderen Gottesdienst als seinem eigenen persönliche Beiträge zu leisten.

§ 76. Die Verhältnisse der von der Volkskirche abweichenden Glaubensgemeinschaften werden durch Gesetz näher geregelt.

§ 77. Niemand kann seines Glaubensbekenntnisses wegen vom vollen Genuß der bürgerlichen und politischen Rechte ausgeschlossen werden oder sich der Erfüllung einer allgemeinen Bürgerpflicht entziehen.

VIII.

§ 78. Jeder, der festgenommen wird, soll binnen 24 Stunden vor einen Richter gestellt werden. Wenn der Festgenommene nicht sofort in Freiheit gesetzt werden kann, soll der Richter durch eine mit Gründen versehene Entscheidung, die möglichst bald und spätestens binnen 3 Tagen zu erlassen ist, bestimmen, ob er verhaftet werden soll und, falls er gegen Sicherheitsleistung freigelassen werden kann, die Art und Größe derselben festsetzen.

Die vom Richter erlassene Entscheidung kann der Betreffende sofort gesondert vor dem höheren Gericht anfechten.

Niemand kann wegen einer Handlung, die nur mit Geldbuße oder einfacher Gefängnisstrafe bedroht ist, in Untersuchungshaft genommen werden.

§ 79. Die Wohnung ist unverletzlich. Haussuchungen, Beschlagnahmen und Untersuchungen von Briefen und anderen Papieren dürfen, falls kein Gesetz eine besondere Ausnahme zuläßt, nur auf Grund eines Richterspruchs erfolgen.

§ 80. Das Eigentum ist unverletzlich. Niemandem kann auferlegt werden, sein Eigentum abzutreten, außer wenn es das Allgemeinwohl erheischt. Dies kann nur auf Grund eines Gesetzes und gegen vollständige Entschädigung geschehen.

Wenn ein Gesetzesvorschlag, der die Entziehung von Eigentum zum Gegenstande hat, angenommen worden ist, können zwei Drittel der Folketingsmitglieder spätestens 14 Tage nach der endgültigen Annahme des Vorschlages verlangen, daß er erst dann dem König zur Sanktion vorgelegt wird, wenn Neuwahlen zum Folketing stattgefunden haben und der Vorschlag wiederum von dem danach zusammentretenden Reichstag angenommen worden ist.

§ 81. Alle Beschränkungen des freien und für alle gleichen Zutritts zur Erwerbstätigkeit, die nicht in Rücksichten auf das Allgemeinwohl begründet sind, sollen durch Gesetz aufgehoben werden.

§ 82. Wer nicht imstande ist, sich oder die Seinen zu ernähren, und dessen Unterhalt keinem anderen obliegt, hat ein Recht auf öffentliche Unterstützung, jedoch nur unter der Bedingung, daß er sich den durch die Gesetze befohlenen Verpflichtungen unterwirft.

§ 83. Kinder, deren Eltern außerstande sind, für ihre Ausbildung zu sorgen, haben das Recht auf kostenlosen Unterricht in den Volksschulen. Eltern oder Vormünder, die selbst dafür sorgen, daß die Kinder einen den allgemeinen Anforderungen in den Volksschulen gleichkommenden Unterricht genießen, sind nicht verpflichtet, die Kinder in der Volksschule unterrichten zu lassen.

§ 84. Jedermann ist berechtigt, seine Gedanken durch Druck zu veröffentlichen, jedoch unter Verantwortung vor den Gerichten. Zensur und andere vorbeugende Maßregeln können niemals wieder eingeführt werden.

§ 85. Die Bürger haben das Recht, ohne vorherige Erlaubnis zu jedem gesetzlich erlaubten Zweck Vereine zu bilden. Kein Verein kann durch eine

Regierungsmaßregel aufgelöst werden. Jedoch kann ein Verein vorläufig verboten werden: es soll dann aber sofort Anklage gegen ihn zum Zwecke seiner Auflösung erhoben werden.

§ 86. Die Bürger haben das Recht, sich unbewaffnet zu versammeln. Die Polizei ist berechtigt, öffentlichen Versammlungen beizuwohnen. Versammlungen unter freiem Himmel können verboten werden, wenn von ihnen Gefahr für den öffentlichen Frieden zu befürchten ist.

§ 87. Bei Zusammenrottungen darf die bewaffnete Macht, wenn sie nicht angegriffen wird, nur dann einschreiten, wenn die Menge dreimal im Namen des Königs und des Gesetzes vergebens aufgefordert worden ist, sich zu zerstreuen.

§ 88. Jeder waffenfähige Mann ist verpflichtet, persönlich zur Verteidigung des Vaterlandes nach den näheren gesetzlichen Bestimmungen beizutragen.

§ 89. Das Recht der Gemeinden, ihre Angelegenheiten selbständig unter der Aufsicht des Staates zu verwalten, wird durch Gesetz näher geordnet.

§ 90. Jedes nach den Gesetzen mit Adel, Titel und Rang verbundene Vorrecht ist abgeschafft.

§ 91. In Zukunft kann kein Lehen, Stammhaus oder Fideikommißgut errichtet werden: es soll durch Gesetz näher geregelt werden, auf welche Weise die jetzt bestehenden in freies Eigentum verwandelt werden können.

§ 92. Für die Kriegsmacht sind die in den §§ 78, 85 und 86 getroffenen Bestimmungen nur mit den Einschränkungen anwendbar, die sich aus den Vorschriften der Militärgesetze ergeben.

IX.

§ 93. Unter im übrigen gleichen Bedingungen genießen isländische Staatsbürger nach Maßgabe des dänisch-isländischen Bündnisgesetzes die in den §§ 17, 30, 31, 34 und 35 behandelten und mit dem dänischen Staatsbürgerrecht verknüpften Rechte.

X.

§ 94. Änderungs- oder Zusatzvorschläge zu diesem Grundgesetz können sowohl auf einem ordentlichen als auch auf einem außerordentlichen Reichstag vorgebracht werden.

Wird ein Vorschlag zu einer neuen Grundgesetzesbestimmung in beiden Tingen angenommen und will die Regierung die Sache fördern, so wird der Reichstag aufgelöst, und es finden sowohl zum Folketing als auch zum Landsting allgemeine Wahlen statt. Wird der Beschluß von dem auf die Wahl folgenden ordentlichen oder außerordentlichen Reichstag angenommen, so ist er innerhalb eines halben Jahres den Folketingswählern zur Bestätigung oder Verwerfung durch eine direkte Abstimmung vorzulegen. Die näheren Regeln für diese Abstimmung werden durch Gesetz festgesetzt. Hat die Mehrzahl der an der Abstimmung teilnehmenden und mindestens 45 % aller Wähler ihre Stimme für den Beschluß des Reichstags abgegeben und wird er vom König sanktioniert, so ist er Grundgesetz.

Das dänisch-isländische Bündnisgesetz

vom 30. November 1918. *)

I.

§ 1. Dänemark und Island sind freie und souveräne Staaten, verbunden durch gemeinsamen König und durch die in diesem Bündnisgesetz enthaltene Vereinbarung.

Im Titel des Königs sind die Namen beider Staaten aufgenommen.

§ 2. Die Thronfolgeordnung ist die im Thronfolgegesetz vom 31. Juli 1853 Art. I und II festgesetzte. Die Thronfolgeordnung kann nicht ohne Zustimmung beider Staaten geändert werden.

§ 3. Die gegenwärtig für Dänemark geltenden Bestimmungen hinsichtlich der Religion des Königs, seiner Volljährigkeit und der Ausübung der Königsmacht im Fall seiner Krankheit, Minderjährigkeit oder seines Aufenthalts außerhalb beider Staaten sollen auch für Island gelten.

§ 4. Der König kann nicht ohne die Zustimmung des dänischen Reichstags und des isländischen Altings Regent in andern Ländern sein.

§ 5. Jeder Staat trifft für sich Bestimmungen über die Staatsleistungen an den König und das Königshaus.

II.

§ 6. Dänische Staatsbürger genießen in Island in jeder Hinsicht gleiche Rechte wie die in Island geborenen isländischen Staatsbürger und umgekehrt.

Die Staatsbürger eines jeden Landes sind in dem anderen Lande von der Wehrpflicht befreit.

Die Fischerei ist in den Küstengewässern beider Staaten in gleichem Maße für dänische wie isländische Staatsbürger ohne Rücksicht auf den Wohnsitz frei.

Dänische Schiffe genießen in Island die gleichen Rechte wie isländische Schiffe und umgekehrt.

Dänische und isländische Waren und Produkte sollen gegenseitig in keiner Hinsicht ungünstiger behandelt werden können als die irgend eines anderen Landes.

III.

§ 7. Dänemark nimmt im Auftrage Islands dessen außenpolitischen Belange wahr.

Im Reichsaußenministerium wird auf Wunsch der isländischen Regierung nach Beratung mit ihr ein mit isländischen Verhältnissen vertrauter

*) Übersetzung des Verfassers dieser Arbeit.

beauftragter Vertreter zur Behandlung isländischer Angelegenheiten eingesetzt.

An Orten, wo sich kein Gesandter oder ausgesandter Konsul befindet, ist auf Wunsch der isländischen Regierung nach Beratung mit ihr ein solcher einzusetzen, wohingegen Island die dadurch verursachten Ausgaben ersetzt. Unter den gleichen Voraussetzungen sind an den bestehenden Gesandtschaften oder Konsulaten mit isländischen Verhältnissen vertraute Attachés einzusetzen. Falls die isländische Regierung den Wunsch haben sollte, auf eigene Kosten Delegierte zur Führung von Verhandlungen über besondere isländische Verhältnisse zu entsenden, so kann dies nach näherer Abrede mit dem Reichsaußenminister geschehen.

Die zwischen Dänemark und anderen Ländern bereits abgeschlossenen und verkündeten Vereinbarungen sind, soweit sie Island betreffen, auch für dieses gültig. Die von Dänemark nach der Sanktion dieses Bündnisgesetzes geschlossenen zwischenstaatlichen Verträge sind ohne Zustimmung der zuständigen isländischen Behörden für Island nicht bindend.

§ 8. Bis Island beschließt, auf eigene Kosten die Fischereiinspektion innerhalb der isländischen Küstengewässer ganz oder teilweise selbst zu übernehmen, wird diese von Dänemark unter dänischer Flagge ausgeübt.

§ 9. Die Regelung des Münzwesens bleibt für beide Staaten während des Bestehens der skandinavischen Münzunion die bisher geltende.

Falls Island den Wunsch hat, eine eigene Münzprägeanstalt zu errichten, so ist die Frage der Anerkennung der dort geprägten Münzen als gesetzliches Zahlungsmittel in Schweden und Norwegen durch Verhandlungen mit diesen Ländern zu klären.

§ 10. Das dänische Höchstgericht übt die oberste Gerichtsbarkeit in isländischen Sachen aus, bis Island beschließt, einen obersten Gerichtshof im Lande selbst zu errichten. Bis dahin soll eine Richterstelle im Höchstgericht mit einem Isländer besetzt werden; diese Bestimmung tritt bei dem nächsten Freiwerden einer Stelle in Kraft.

§ 11. Soweit der Anteil Islands an den Unkosten der Wahrnehmung der in diesem Abschnitt behandelten Angelegenheiten nicht in vorstehendem bestimmt worden ist, wird er durch Vereinbarung zwischen den Regierungen beider Länder festgesetzt.

IV.

§ 12. Andere Angelegenheiten als die oben genannten, die von gemeinsamer Bedeutung für Dänemark und Island sind, wie Verkehrswesen, Handels- und Zollangelegenheiten, Seefahrt, Postwesen, Telegrafwesen und drahtlose Telegrafie, Rechspflege, Maß und Gewicht sowie finanzielle Angelegenheiten werden durch Vereinbarungen zwischen den in den beiden Staaten dazu berechtigten Behörden geregelt.

§ 13. Der von der dänischen Staatskasse an Island bisher entrichtete jährliche Betrag von 60 000 Kronen sowie die Ausgaben der dänischen Staatskasse für das Kontor des isländischen Ministeriums in Kopenhagen fallen fort.

Ebenso fällt der isländischen Studierenden eingeräumte vorzugsweise Zutritt zu Vergünstigungen an der Universität in Kopenhagen fort.

§ 14. Die dänische Staatskasse entrichtet einen Betrag von zwei Millionen Kronen zwecks Errichtung zweier Fonds von je einer Million Kronen.

die zur Stärkung der geistigen Verbundenheit zwischen Dänemark und Island, zur Förderung isländischer Forschung und Wissenschaft und zur Unterstützung isländischer Studierender dienen sollen. Der eine dieser Fonds wird bei der Universität in Reykjavik, der andere bei der Universität in Kopenhagen errichtet.

Die näheren Regeln hinsichtlich der Verwaltung und Verwendung der Fonds werden vom König auf Vorschlag der Regierung jedes Landes nach Anhörung der betreffenden Universität festgesetzt.

§ 15. Jedes Land bestimmt selbst, auf welche Weise seine eigenen und seiner Bürger Interessen in dem anderen Lande näher wahrzunehmen sind.

V.

§ 16. Es wird ein beratender dänisch-isländischer Ausschuß von mindestens 6 Mitgliedern gebildet, der je zur Hälfte vom dänischen Reichstag und vom isländischen Alting gewählt wird.

Alle Gesetzesvorschläge, welche die nähere Ausführung der in diesem Bündnisgesetz behandelten Angelegenheiten betreffen sowie Gesetzesvorschläge über die besonderen Angelegenheiten eines Staates, die auch für den anderen Staat und die Stellung und Rechte seiner Bürger von Bedeutung sind, sollen, wenn nicht besonders schwierige Umstände entgegenstehen, von dem betreffenden Ministerium dem Ausschuß zur Begutachtung vorgelegt werden, bevor sie im Reichstag oder Alting eingebracht werden. Dem Ausschuß liegt es ob, Vorschläge zur Änderung solcher Bestimmungen in dem Vorschlag zu machen, die er für die Interessen eines Staates oder dessen Bürger für schädlich hält.

Der Ausschuß hat insbesondere die Aufgabe, sei es nach Aufforderung durch die Regierungen, sei es aus eigener Initiative, Vorschläge auszuarbeiten, die ein Zusammenwirken der Staaten und Gleichartigkeit in ihrer Gesetzgebungstätigkeit anstreben sowie zur Zusammenarbeit zwecks Erreichung einer gemeinsamen nordischen Gesetzgebung beizutragen.

Die näheren Bestimmungen hinsichtlich der Organisation und Wirksamkeit des Ausschusses werden vom König auf Vorschlag der Regierungen beider Länder festgesetzt.

§ 17. Sollte anläßlich der Auslegung der Bestimmungen dieses Bündnisgesetzes eine Meinungsverschiedenheit entstehen, die sich nicht durch Verhandlungen zwischen den Regierungen ausräumen läßt, so wird die Sache einem aus 4 Mitgliedern bestehenden Schiedsgericht überwiesen, das je zur Hälfte von dem höchsten Gerichtshof eines jeden Landes gewählt wird. Dieses Schiedsgericht entscheidet die Streitigkeit mit Stimmenmehrheit. Im Falle von Stimmengleichheit wird die Entscheidung einem Obmann übertragen, den zu ernennen die schwedische und norwegische Regierung wechselweise ersucht wird.

§ 18. Nach Ablauf des Jahres 1940 kann sowohl der Reichstag als auch das Alting jederzeit die Aufnahme von Verhandlungen zur Revision des Gesetzes verlangen.

Führen die Verhandlungen innerhalb dreier Jahre nach dem Vorbringen des Verlangens zu keiner neuen Vereinbarung, so kann sowohl der Reichstag als auch das Alting beschließen, daß die in diesem Gesetz enthaltene Vereinbarung aufgehoben werden soll. Zur Gültigkeit dieses Beschlusses ist es erforderlich, daß mindestens zwei Drittel der Mitglieder

jedes der Tinge des Reichstags oder des vereinigten Altings dafür gestimmt haben, und danach muß er durch eine Abstimmung derjenigen Wähler bestätigt werden, die bei allgemeinen Wahlen zur gesetzgebenden Versammlung des Landes stimmberechtigt sind. Wenn die so vorgenommene Abstimmung ergibt, daß mindestens drei Viertel der stimmberechtigten Wähler an der Abstimmung teilgenommen haben und daß mindestens drei Viertel der abgegebenen Stimmen für die Aufhebung lauten, so wird die Vereinbarung damit hinfällig werden.

§ 19. Dänemark gibt den ausländischen Mächten bekannt, daß es in Übereinstimmung mit dem Inhalt dieses Bündnisgesetzes Island als souveränen Staat anerkannt hat und teilt gleichzeitig mit, daß Island sich für dauernd neutral erklärt und keine Kriegsflagge führt.

§ 20. Dieses Bündnisgesetz tritt am 1. Dezember 1918 in Kraft.

Lebenslauf

Am 6. Februar 1914 wurde ich, Gustav Friedrich Ernst Werner Kath, arisch, evangelisch-lutherischer Konfession, als Sohn des Pflanzers Karl Kath und seiner Ehefrau Emma geb. Krüger in Laer bei Melle geboren.

Nach dem Besuch verschiedener Schulen in Melle, Kopenhagen, Kenya (Brit.-Ostafrika), Zuoz (Oberengadin, Schweiz) und Osnabrück bestand ich die Reifeprüfung am 27. Februar 1932 am staatlichen Reformrealgymnasium in Osnabrück.

Anschließend war ich ein Jahr als Volontär bei der bremischen Speditions- und Baumwollfirma J. H. Bachmann tätig.

Mein rechtswissenschaftliches Studium begann ich im Sommersemester 1933 in Jena, setzte es im folgenden Semester in Berlin fort und besuchte vom Wintersemester 1935/36 bis zum Sommersemester 1937 die Universität in Bonn. Die großen Ferien im Jahre 1936 benutzte ich zum Studium der dänischen Verfassung in Kopenhagen. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 22. Juni 1937.

Die vorliegende Arbeit entstand auf Anregung und unter der Leitung des Herrn Geh. Hofrats Prof. Dr. Thoma in Bonn, dem ich auch an dieser Stelle meinen herzlichen Dank ausspreche.